# STRENNE LA NUOVA ITALIA

## La Divina Commedia
introduzioni ai Canti di Natalino Sapegno
26 disegni a colori di Antony de Witt
ril. in pelle, L. 70.000; ril. in tela, L. 50.000

**Albrecht Dürer**
## Settanta incisioni
scelte e annotate da Roberto Salvemini
ril. in tela con custodia, L. 15.000

**Mantegna, Pollaiolo e altri**
## Incisioni italiane del '400
scelte e annotate da Antony de Witt
ril. in tela con custodia, L. 15.000

**Max Beer**
## Storia del socialismo britannico
**Vol. I. dal comunismo medievale alla nascita del cartismo**
**Vol. II. dal cartismo al socialismo moderno**
2 volumi ril. in tela, L. 10.000

**S. E. Morison e H. S. Commager**
## Storia degli Stati Uniti d'America
2 volumi ril. in tela, L. 22.000

**Valentin Gitermann**
## Storia della Russia
2 volumi ril. in tela, L. 22.000

**Ranuccio Bianchi - Bandinelli**
## La Toscana
fotografie originali di Arnold von Borsig
ril. in tela con custodia, L. 8.000

**Heinrich M. Schwarz**
## La Sicilia
fotografie originali di Alfred Nawrath
ril. in tela con custodia, L. 7.000



**Archivio di Documentazione Politica**

La cronaca politica ed economica interna ed internazionale degli ultimi venti anni *raccolta in schede*, aggiornate settimanalmente;

Uno strumento indispensabile di lavoro per gli uffici studi, gli uffici stampa, gli scrittori, gli studiosi, i giornalisti, i documentaristi;

Decine di migliaia di dati, di informazioni, di avvenimenti e di problemi nazionali ed esteri messi a fuoco giorno per giorno;

5.000 schede di base e 50 schede settimanali di aggiornamento ordinate e catalogate per voi secondo una classificazione chiara, di semplicità elementare;

Risolto il problema dell'Archivio e della prima documentazione per voi e per il vostro ufficio.

**Richiedete informazioni a:**

«LA DOCUMENTAZIONE ITALIANA»

**Lungotevere Tor di Nona, 3 - Roma**

# L'astrolabio

PROBLEMI DELLA VITA ITALIANA

10 NOVEMBRE 1964

Direttore: **FERRUCCIO PARRI**

Comitato di redazione: **LAMBERTO BORGHI - LUIGI FOSSATI - ANNA GAROFALO - ALESSANDRO GALANTE GARRONE - LEOPOLDO PICCARDI - ERNESTO ROSSI - PAOLO SYLOS LABINI - NINO VALERI - ALDO VISALBERGHI.**

Redattore responsabile: **Luigi Ghersi.**


## sommario




« L'Astrolabio » esce il 10 e il 25 di ogni mese. Redazione, amministrazione e pubblicità: Roma Via Giuseppe Pisanelli, 2 - Telefono 310.326 - Una copia L. 100, arretrata il doppio - Abbonamenti: annuo L. 2.300, estero il doppio, sostenitore L. 5.000; versamenti sul c.c.p. n. 1/40736 intestato al periodico « L'Astrolabio ».
Editore « L'ARCO » s.r.l. - Registrazione del Tribunale di Roma n. 8861 del 27-10-1962. Tipografia ITER, Via Sant'Agata dei Goti - Roma. Distribuzione: S.r.l. DI.S.IT., Via Mecenate 20 - Roma - **Spedizione in abb. post. Gruppo II.**


# Da Washington a Pechino

La vittoria di Johnson conclude, e apre — speriamo — un nuovo periodo delle relazioni internazionali. Non che i dati fondamentali e i rapporti di fondo della politica del dopoguerra siano mutati in pochi mesi o in pochi giorni. Ma la sostituzione di Krusciov, la bomba cinese, e ora la sconfitta dei repubblicani negli Stati Uniti — dopo l'ascesa dei laburisti e l'avanzata dei socialdemocratici tedeschi nelle ultime elezioni locali dell'annata — sono una serie così ricca e fitta di eventi, che incomincia ad essere il momento di assumerli come i dati, intorno ai quali riproporre qualche progetto di sistemazione mondiale.

Nulla, abbiamo detto, è mutato nelle « costanti » della situazione mondiale. Che la bomba cinese abbia obbligato finalmente tutti a prendere atto che la Cina popolare esiste, che non si può tenerla fuori delle Nazioni Unite, o di qualsiasi convenzione per il disarmo, non cambia nulla ad una situazione preesistente, quella, cioè, che c'è sempre stata una sola Cina, che Formosa è un feudo USA delegato a Ciang Kai-shek, e che, debba pure dispiacere a qualcuno, prima o poi la realtà asiatica è tale da imporsi anche alla destra americana più riottosa.

Tuttavia c'è pure un salto, da un piano di ingiuriosa trascuranza di questa realtà, e l'impossibilità di ignorarla ulteriormente. Dovessimo quindi stabilire, in ordine di grandezza, la scala degli avvenimenti più importanti di questa fine d'anno, vi collocheremmo subito la bomba cinese. Poi, alla pari per importanza, la conferma di Johnson, e la destituzione di Krusciov. Il primo dei due fatti è rilevante per la distanza, con la quale il presidente moderato si è affermato contro il suo fantasioso avversario. Non ci consoliamo tuttavia facilmente del dato di quei 24 milioni di americani, che votando Goldwater, sapevano di dare il loro apporto alla versione più estremistica della destra americana in questo secolo. Non ci lasceremo incantare dalla distinzione, che ha solo un certo peso psicologico, che non tutti gli elettori di Goldwater siano degli oltranzisti, e che a lui è andato il suffragio anche dei conservatori tradizionali, in gran numero. Sappiamo benissimo come vanno queste cose: per il fascismo votavano i fascisti, e poi anche i conservatori tradizionali, i proprietari di beni immobili, i dirigenti d'industria. Però sappiamo tutti che chi conduceva il gioco erano i fascisti. Così se è esatto che per Goldwater votavano i repubblicani tradizionali per fedeltà di firma, chi caratterizzava ora il partito era Goldwater, erano i furiosi oppositori della legislazione di parità razziale, erano i falsi pionieri di un liberismo economico da Arcadia. E non ci stupisce che, nell'ultimo tempo, la destra americana non parlasse neppure più, quasi, di politica, ma solo di pubblica moralità; che accusasse i democratici di ogni delitto o di ogni stranezza accaduta in America negli ultimi trent'anni; che li chiamasse responsabili della prostituzione e dei delitti impuniti, della pornografia e della criminalità giovanile. Le destre, all'ultimo, si appellano sempre alla virtù offesa; storcono il viso, e pensano sublime.

Se dunque si sono trovati negli Stati Uniti ventiquattro milioni di virtuosi dell'estremismo, non dobbiamo dire semplicisticamente che il pericolo è passato, e che la nomina di Johnson cancella tutto. Peseranno, quei milioni. Si agiteranno contro ogni gesto di ragionevolezza, presentandolo come una capitolazione, strilleranno contro ogni investimento sociale, scolastico, contro pensioni più alte e contro corsi più lunghi per l'avviamento professionale. Grideranno soprattutto contro ogni avvicinamento di com-

promesso in sede internazionale. Noi siamo i primi a dire che tuttavia è fondamentale che Johnson abbia vinto, che l'America abbia conosciuto, ma anche congedato, il leader, forse la caricatura vivente, dell'agitazione nazionalistica e della diplomazia ultimativa. Però Goldwater ha avuto un grosso seguito; e se è vergogna dei sovietici cambiare il primo ministro senza che, a un mese di distanza, siano ufficialmente note e pubblicamente verificate le accuse contro Krusciov, è anche vero che in USA, oggi come oggi, è stato possibile trovare ventiquattro milioni di persone che sostengono un partito e una politica di pura follia. Si potrebbe dire che, a gradi diversi, ogni grande potenza ha dunque il suo abisso.

E ora, si vorrebbe pensare, sarebbe tempo di ripartire verso qualche movimento costruttivo per la pace mondiale. Quali sono i dati nuovi e i nodi da affrontare?

Primo, la politica del disarmo. Niente potrà più essere tentato se non includendo la Cina nella trattativa. Si può sorridere della proposta di Pechino, di distruggere la sua piccola bomba, l'unica, se gli altri fanno lo stesso con le loro, quelle grandi. Ma non si può più fare come se la Cina non fosse sulla via del riarmo nucleare, con piena disponibilità per qualunque esperimento nucleare, e con un prestigio crescente — su questa motivazione — ogni giorno, in Asia e in Africa. Se le cose stanno così, il primo passo da fare è l'accoglimento della Cina all'ONU. E' noto che Gordon Walker ha detto a Johnson che l'Inghilterra laburista l'appoggerà. Gli Stati Uniti non intendono certo precipitarsi, sapendo che l'iter della candidatura cinese è lungo ancora, e consente altre elusioni. Tuttavia, se Johnson vede lontano, incomincerà a predisporre l'opinione americana a riconoscere che a Pechino, e non a Formosa, si fa la politica della Cina.

Ma — secondo — forse conviene proprio agli americani avviarsi un poco più in fretta su questa linea. Pechino è tuttora il paese al mondo che può muoversi, allo stato dei fatti, con la massima spregiudicatezza. Il fatto che il 7 novembre a Mosca fosse atteso Ciu En-lai, dimostra che la Cina ha preso atto della caduta dell'avversario più diretto, Krusciov. Ma a Washington vale la pena che si domandino se non convenga agli americani tentare a loro volta la politica di equilibrio che si sta meditando a Mosca: quella di un contrappeso tra Pechino e il mondo occidentale. Non sarebbe utile anche agli americani tentare una doppia politica della coesistenza, con la Cina e con l'URSS, senza attendere che, riavvicinatisi i due centri del comunismo mondiale, il prezzo della coesistenza salga alle stelle? Senza contare che vi sono questioni strettamente americane, nelle quali Washington deve fare i conti con Pechino, e i migliori rapporti con l'URSS non servono a nulla: parliamo del Vietnam. Qui è chiaro che la guerra degli USA è finita, e che c'è solo da studiare la forma più decorosa di pace: ma è una pace che si tratta realmente a Pechino e non solo a Saigon, e certamente non a Mosca.

Noi siamo abituati spesso a pensare ai problemi europei come a quelli che dovrebbero avere, e che hanno, la priorità su tutti gli altri. Mettiamoci l'animo in pace, sono oggi quelli del triangolo Washington-Mosca-Pechino, che vanno innanzi ai nostri, e li condizionano.

Se a Washington si crede sia venuto il momento di avviarsi al riconoscimento di Pechino, non solo l'URSS dovrà farvi buon viso, ma potrà rientrare nel gioco attivo della distensione, e, tutto insieme, riaccostarsi a Pechino, adoperandosi a Washington per dare un senso unitario alla politica del disarmo. Ma in questo caso, discussioni che a noi sembrano così immediate, come quella che verte sulla MLF, potrebbero trovare il loro punto di arresto e di rinvio — forse non solo di qualche mese, come ora si pensa in relazione alla discrepanza tra il progetto inglese e i desideri germano-americani, ma di un ben più lungo periodo.

Naturalmente non possiamo affatto giurare che gli americani « sentano » l'urgenza di mutare il loro atteggiamento verso Pechino: diciamo però che l'opinione mondiale non capirebbe perché la cosa non avvenga; e non capirebbe come si possa affrettare un progetto di armamento atomico includente la Germania, senza aver prima tentato di rilanciare sul serio il disarmo, tra tutte le potenze che ha senso inglobarvi. Bisogna passare attraverso un vertice del club atomico, e invitarvi anche la Francia gollista? Varrà la pena di tentarlo, anche se a priori è quasi certo che Parigi non vorrebbe partecipare. Ma il suo autoisolamento non colpirebbe, dopo tutto, nessuno.

Possiamo tuttavia cercare di proporci l'altra ipotesi, e cioè che la riattivazione della politica estera americana, anziché partire dall'Asia, voglia prendere i suoi inizi in Europa. Vi sono questioni aperte, gementi, che esigerebbero un pronto intervento degli Stati Uniti. Il Kennedy Round rischia di fallire se l'Europa non è in grado di parlare su una base di unità; ma questa base è incostituibile, sinché De Gaulle è in grado di rendere inattivi sia la NATO che il MEC, e sinché riesce ad alimentare in Germania una destra gollista, che ha ormai dalla sua un capo prestigioso come Adenauer e un « vice » efficiente come Strauss. Perché allora non affrontare di petto la questione?

La ragione per la quale crediamo tuttavia che il rilancio di una politica di movimento internazionale difficilmente possa partire di qui è che, se gli Stati Uniti vogliono « forzare » in Europa, rischiano di non potersi più muovere utilmente in Asia. C'è un passo, che essi possono tentare subito, in Europa, ed è la MLF. In attesa di una decisione (che parzialmente si presenta favorevole, e comunque non è una controindicazione assoluta) dei laburisti, americani e tedeschi potrebbero incominciare a far apparire in Atlantico qualcuna delle loro navicelle porta-Polaris a equipaggi misti, associandovi un po' di alleati, dagl'italiani, per esempio, ai turchi; e sopportando l'assenza di altri, come i danesi e i norvegesi che, come è chiaro, non vogliono marciare.

Il guaio però è che, nel momento in cui la Cina « conta » e in cui l'URSS opera comunque per ristabilire con essa rapporti interstatali « normali », è difficile dare alla Germania un potere, anche modesto, di natura nucleare, e pretendere poi di trattare per il disarmo, non più solo con Mosca, ma anche con Pechino. La via che parte dall'Europa presenta dunque questo inconveniente: che probabilmente precluderebbe un impianto di garanzia mondiale della pace tra USA, URSS e Cina, con il sussidio sicuro della Gran Bretagna (e poi, al seguito, alcuni altri paesi anche privi di armamento atomico, ma di qualche prestigio politico: perché non un compito su questo piano, anche a Roma?).

Ma, si dirà, a Bonn o a Parigi potrebbero avere l'impressione di essere trascurati, e risospingersi più appas-

sionatamente nelle braccia l'uno dell'altro. Si trova sempre, se non Adenauer o Strauss, un Gerstenmaier o un von Hassel per ricucire ciò che Erhard ha lasciato stracciare. E' abbastanza esatto, ma è non meno vero che, se non si osa affrontare la tessitura di un accordo mondiale dove più rilevanti sono le forze, e dove non esiste solo una ragione di equilibrio di potenza, ma anche una giustificazione calzante di diritto (il riconoscimento della Cina non può tardare), ci si troverà poi nella impossibilità di una costruzione politica di qualche durata ed efficacia.

Il compito della seconda presidenza Johnson incomincia in Asia, è chiaro. Probabilmente alla Casa Bianca la cosa è stata avvertita in tutta chiarezza, anche se si incomincia a parlare di un viaggio di Johnson in Europa, e se al Cancelliere Erhard non parrebbe vero di ricondurre, e « fissare » il Presidente ai piedi del muro di Berlino.

**FEDERICO ARTUSIO**

# Note e commenti

## Esiliati in Occidente

L'ON. LONGO, in polemica con La Malfa, ci ha detto, sull'*Unità* dell'8 novembre, qual'è il giudizio dei comunisti sulla « civiltà occidentale »: « Esso è, senza reticenza alcuna, un giudizio di condanna di tutti i vizi, le brutture, le ingiustizie di questa civiltà occidentale; è un giudizio, in particolare, di condanna della prepotenza e dell'avidità dei grandi monopoli, del parassitismo della grande proprietà terriera e della proprietà delle aree fabbricabili che crescono tanto rigogliosamente in questa civiltà; è un giudizio di condanna degli squilibri civili, sociali, economici esistenti tra le varie parti e regioni d'Italia, delle tendenze involutive che tendono ancora ad aggravare questi vizi, queste ingiustizie, questi squilibri, delle spinte autoritarie portate avanti dai monopoli e dai gruppi dirigenti della democrazia cristiana e che non sono, beninteso, vizi o difetti di uomini, ma dei gruppi economici, dei partiti e del sistema che costituiscono la così chiamata, dall'on. La Malfa, *civiltà occidentale* ».

Sono parole di fuoco: più che un giudizio politico, quello che abbiamo di fronte è una condanna teologica, pronunziata con la cupa inesorabile intransigenza di chi avendo nel cuore la certezza dogmatica di un mondo diverso e migliore non vede che le ombre e le bassure della realtà che lo circonda. Una società avvolta nell'ombra dell'ingiustizia e dello sfruttamento, fondata sul parassitismo e sulla prepotenza: ecco la « civiltà occidentale » di La Malfa. Una « civiltà » dove dominano sostanzialmente incontrastati *i monopoli*, parola arcana, che non serve a definire un certo fenomeno politico-economico, ma ad evocare i fantasmi del male, un concetto che appartiene piuttosto alla demonologia che alla scienza economica. Sembra di esser tornati improvvisamente indietro di dieci anni. O forse di alcuni secoli. Più che un riaffiorare di vecchi umori stalinisti, qui c'è un ritorno a Savonarola.

In questa « civiltà » dell'Occidente, che si esprime tutta nei suoi vizi e nelle sue brutture, non c'è niente che si salvi, neanche le esperienze socialdemocratiche: « in quali paesi dove la socialdemocrazia è stata ed è al potere, essa è riuscita a far avanzare, anche solo di poco, delle reali trasformazioni socialiste della società? In quali paesi la socialdemocrazia, pur dopo decenni di governo e di potere, è stata capace di far cessare lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo? Dove è pervenuta a togliere i mezzi di produzione dalle mani di un pugno di sfruttatori, per porli a disposizione della società? ».

Siamo dunque ancora a questo punto? Ed è questo il linguaggio di un partito che cerca una nuova strada di alleanza e persino di confluenza con le forze della sinistra democratica? o di un partito che mira alla propria solitaria espansione, sostituendo all'educazione critica ed al giudizio storico una rozza mitologia manichea?

Da queste colonne non sono mai venuti verso il P.C.I. giudizi sufficienti o astiosi, né c'è bisogno di ricordare che, in questa che anche noi con ironia, diversa e forse più consapevole di quella dell'on. Longo, chiamiamo tra virgolette « civiltà occidentale », ci sentiamo decisamente all'opposizione. All'opposizione nei confronti dei gruppi conservatori, clericali e monopolistici, ma anche fortemente critici nei confronti della socialdemocrazia. Poco inclini però a confondere questa con quelli (quando non siano i socialdemocratici stessi a compiere nei fatti questa confusione), non ci sentiamo di svalutare a cuor leggero la grande e civile esperienza delle socialdemocrazie scandinave e del laburismo britannico o della stessa democrazia americana. Che hanno compiuto grandi riforme di struttura e non soltanto hanno allentato o impedito lo sfruttamento dei lavoratori, ma, quello che più conta, li hanno anche dotati di un decisivo potere politico. Certo, non siamo così ingenuamente nominalisti da identificare il potere politico dei lavoratori in Occidente con il suffragio universale o con il diritto di associazione: sappiamo quanto spesso questi diritti si riducano a poco più che mere garanzie formali; ma allo stesso modo « lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo » non ci appare sostanzialmente molto diverso se è esercitato da una casta di burocrati invece che da una classe capitalista. E a dirla schietta, ci sembra che per i comunisti e per i democratici, in Italia o in Europa, ci sia qualcosa di più serio che baloccarsi con formule ideologiche astratte e spesso prive di senso. C'è il dovere comune di contrastare le tendenze autoritarie nel campo politico e monopolistiche nel campo economico di una destra che affonda le sue radici assai lontano nella nostra storia, e c'è il compito, anche questo comune, di creare una società più libera e più avanzata che tenga conto delle esperienze positive e negative della socialdemocrazia europea come degli Stati comunisti. E' un lavoro lungo e difficile questo che ci sta davanti, e va affrontato senza false sufficienze, ma anche senza dogmatico disprezzo verso una società che dopotutto è quella che consente anche al PCI la sua espansione e le sue vittorie.

Spiace dirlo, ma l'ultimo articolo del segretario del PCI — che viene dopo la deludente intervista rilasciata all'*Express* — non porta un contributo positivo in questa direzione.

**L. G.**

# LA PROGRAMMAZIONE



# Perchè il piano

DI ANTONIO GIOLITTI

Due domande si trovano formulate all'inizio del rapporto sul progetto del V piano economico francese 1966-70: è utile un piano? ed è possibile, con le incognite che presentano i rapporti economici internazionali? Se domande simili se le pongono ancor oggi i francesi, che sono al loro quinto piano economico, non parrà strano che ce le sentiamo porre noi, mentre ci accingiamo a discutere il nostro primo « progetto di programma ». Il documento francese risponde positivamente sulla base di due considerazioni: solo il piano, e non il mercato, rende possibili decisioni a lungo termine fondate su una visione generale dello sviluppo economico (« non esistono mercati sui quali si possano negoziare con quindici anni di anticipo i prezzi dello acciaio e dei transistor o i corsi dei noli dal Labrador a Dunkerque »); il piano non è rigido, bensì adattabile alle incognite che riserva il lungo periodo, perché distingue tra decisioni immediate e obiettivi prioritari da una parte e prospettiva a lungo termine e opzioni successive dall'altra. Sono risposte che in parte valgono anche per noi, tanto è vero che nella prima considerazione troviamo una coincidenza col modo in cui nel « progetto » è concepito il rapporto tra decisioni del programma e scelte degli operatori sul mercato, e la seconda considerazione dà luogo nel « progetto » alla dimensione temporale « scorrevole » del nostro piano quinquennale, che ogni anno viene aggiornato al quinquennio successivo. Ma a prescindere dalle profonde differenze di metodo e di contenuto tra la programmazione attuata in Francia e quella impostata da noi nel « progetto », la risposta che noi dobbiamo dare a quelle domande è un'affermazione che le scavalca: l'esperienza del nostro sviluppo economico, e specialmente l'esperienza del « miracolo », ci ha dimostrato e ci ha convinto che per il nostro paese oggi il piano è *necessario*.

E' interessante osservare che anche in una programmazione « concertata » come quella francese la motivazione fondamentale del piano risiede nel massimo grado di priorità attribuito agli « équipements collectifs », cioè a quelli che nel nostro « progetto » sono chiamati gli « impieghi sociali » del reddito. Proprio di qui deriva la necessità del piano. E' ormai constatazione inoppugnabile che nelle « società opulente » dei paesi capitalistici avanzati tutto il sistema di formazione e destinazione delle risorse basato sulle convenienze prospettate dal mercato opera a detrimento della produzione di quei beni e servizi che sono determinanti del livello di civiltà e di cultura di un popolo. La società italiana, mentre è ancora lontana dai redditi e dai consumi pro capite della « opulenza », ne presenta già le tipiche distorsioni e aberrazioni per quanto riguarda l'impiego delle sue limitate risorse. La priorità programmata di un'alta quota di impieghi sociali del reddito diventa per noi una necessità assoluta e urgente.

Tale priorità costituisce una delle scelte fondamentali che sono alla base del « progetto ». Ma per essere valida in termini di programmazione economica, e non soltanto dal punto di vista sociale e civile, quella scelta deve essere resa compatibile con gli altri dati e obiettivi relativi alla formazione e agli altri impieghi delle risorse, e specificamente con la quota destinata ai consumi privati e con quella destinata a investimenti produttivi. Qui è il cardine del ragionamento economico che sorregge il « progetto »: il vincolo di compatibilità che lega quelle tre grandezze — investimenti produttivi, consumi privati, impieghi sociali — mette in evidenza come l'alternativa di un maggiore ammontare della spesa per consumi privati comporterebbe inevitabilmente una rinuncia al conseguimento degli obiettivi fondamentali del programma, che sono quelli enunciati in termini di impieghi sociali. Di qui, appunto, la necessità del programma: se ci si affida alla spontaneità del mercato, quella rinuncia è inevitabile, come l'esperienza c'insegna.

Quindi la priorità attribuita agli impieghi sociali non deve considerarsi come una scelta, per così dire, esogena rispetto al meccanismo di sviluppo economico. In una società come la nostra, lo sviluppo economico dipende in notevole misura dalla destinazione di elevate quote del reddito nazionale a fini il cui carattere sociale va a vantaggio e non a scàpito dell'incremento produttivo. In un programma di sviluppo organico e coerente,

le spese per l'abitazione, per la sanità, per l'istruzione, per la formazione professionale, per la ricerca scientifica, per i trasporti e le comunicazioni, per le opere pubbliche, possono e devono essere tutte spese altamente produttive. Lo spreco, in questi settori di spesa, si ha quando essa viene erogata, appunto, secondo decisioni settoriali, senza una visione di tutta la rete delle interdipendenze che legano quegli impieghi alle attività direttamente produttive.

Dalle connessioni reciproche che il programma rivela e determina nel processo di formazione e destinazione delle risorse, emerge l'importanza di tre componenti: il processo di accumulazione, la politica degli investimenti, il saggio di sviluppo del reddito nazionale. Quest'ultimo, nel « progetto », è — come deve essere — una scelta politica e non una estrapolazione statistica: scelta politica che si fonda sulle decisioni relative ai modi e ai mezzi dell'azione programmatica idonei a determinare un processo di accumulazione e una quantità e qualità degli investimenti dai quali consegua il saggio di sviluppo ritenuto sufficiente e possibile in relazione agli obiettivi proposti e alle risorse disponibili. Perciò l'indicazione, nel « progetto », di un saggio di sviluppo medio annuo del reddito nazionale per il quinquennio nella misura del 5 per cento non è una previsione ma un atto di volontà politica, nel quale si trovano sintetizzate le altre e interconnesse decisioni politiche in materia di consumi e di investimenti.

Anche su questo punto può essere interessante un confronto col piano francese. Esso ha considerato tre ipotesi di saggio di sviluppo per il quinquennio. La scelta di quella indicante il 5 per cento è stata motivata non in ragione di una sua maggior verosimiglianza ma, dichiaratamente, come obiettivo « di carattere volontario » che realizza le condizioni per il raggiungimento di tutti gli obiettivi del piano. Come si vede, persino la programmazione « concertata », tanto cara agli odiatori della programmazione « coercitiva », è guidata da scelte politiche!

Ma tutta la programmazione è essenzialmente una scelta politica, un atto di volontà politica, un motivo — anzi il motivo centrale, oggi — di lotta politica. Quando la si neutralizza e la si degrada a tecnica di coordinamento della pubblica amministrazione, si cambiano le carte in tavola e con l'aria di far soltanto un gioco di parole con l'inesauribile serie degli aggettivi qualificanti la programmazione si fa un subdolo gioco politico di svuotamento di quello che è il fondamentale impegno del partito socialista e del centrosinistra. La nostra classe politica è ricca di uomini scaltriti in quel gioco. L'esito della battaglia per la programmazione ci dirà se ancora una volta avranno vinto loro o se finalmente si sarà iniziato, con l'avvio alla programmazione democratica del nostro sviluppo economico e sociale, un processo di riqualificazione della nostra classe politica, dei partiti, delle istituzioni. La politica di piano, oggi, vuol dire anche e anzitutto questo.

**ANTONIO GIOLITTI**

# Promemoria per la programmazione

## DI PAOLO SYLOS LABINI

L'ASPETTO paradossale dell'attuale situazione è che il pessimismo serpeggia tanto a destra quanto a sinistra. La destra vede una sinistra che sta prendendo il sopravvento, lentamente ma decisamente; e nella sinistra si sentono, in privato e in pubblico, frequenti espressioni d'insoddisfazione, da parte di repubblicani, di socialdemocratici e di socialisti; oppure si sente reiterare una radicale condanna della formula di centro-sinistra, considerata come una copertura o una maschera di un governo « obiettivamente » di destra.

Il pessimismo dipende in non lieve misura dalla negativa congiuntura economica. Ma la delusione o l'insoddisfazione che prevalgono a sinistra hanno, bisogna dirlo chiaramente, diverse basi reali: l'enorme costo che il partito socialista ha pagato entrando al governo, con la scissione; i penosi cedimenti su alcuni importanti punti, che pure erano negli accordi di governo: il più grave è stato il cedimento sulla « democratizzazione » della Federconsorzi, anche se la questione è tutt'altro che chiusa.

Un giudizio per quanto possibile sereno deve tener conto delle condizioni difficili in cui finora si è mosso il governo per l'avversa congiuntura; e deve dare atto ai socialisti del senso di responsabilità di cui hanno dato prova indicando l'esigenza, come fece Giolitti nel suo memorandum del maggio 1964, di provvedimenti impopolari che, data la situazione infelice per non dire pessima della nostra pubblica amministrazione e particolarmente della nostra amministrazione tributaria, apparivano indispensabili per frenare il peggioramento della congiuntura.

In ogni modo l'attuale governo può recuperare autorità, può finalmente affermarsi solo se riesce a portare avanti sul serio la politica di programmazione, che fin dal principio fu indicata come il principale impegno da realizzare. Qui credo però che bisogna guardarsi da un equivoco: è stato detto che la prova che su questo impegno essenziale il governo fa sul serio ci sarà se il primo gennaio 1965 verrà varata la programmazione, altrimenti il governo avrà nuovamente ceduto. Una tale aspettativa indica una concezione mitologica della programmazione. Questa, se dovrà essere una cosa seria, dovrà essere un metodo democratico nella formazione delle decisioni di politica economica. Se pure fosse possibile varare per il primo gennaio 1965 il programma con tutte le decisioni relative agli obiettivi, non sarebbe auspicabile. Sebbene già siano in corso consultazioni al livello della pubblica amministrazione e sebbene altre consultazioni avranno luogo, anche in Parlamento, entro la fine dell'anno, la approvazione a tamburo battente di un programma definito e reso operativo in

tutti i particolari costituirebbe pur sempre una decisione essenzialmente presa in alto; e ciò sarebbe la negazione del metodo democratico. L'importante è di circoscrivere la discussione nel breve tempo che intercorrerà fra la presentazione del progetto di programma al Parlamento e la fine dell'anno su alcune questioni strategiche, specialmente nel campo della riorganizzazione di alcuni essenziali strumenti d'intervento; l'importante, anche per l'opposizione, è d'impegnare il governo ad attuare secondo un calendario prestabilito alcune misure fondamentali, come quelle che illustrerò fra breve.

Per avere un'idea precisa e concreta su quel che può significare la programmazione intesa come metodo democratico, non c'è bisogno di far molte congetture. Basta considerare l'esperienza del piano umbro; e farebbero bene, le direzioni dei partiti al governo e di quelli all'opposizione, a farsi inviare dalle loro organizzazioni umbre relazioni particolareggiate sulla questione. In Umbria ha avuto luogo una vera e propria mobilitazione delle organizzazioni economiche e sindacali, con assemblee e dibattiti di ogni genere; e, paradossalmente, c'è stata perfino una contesa, fra democristiani, socialisti e comunisti, per l'attribuzione della paternità. Naturalmente, un piano regionale, per di più riferito ad una regione non ancora giuridicamente costituita, può avere una ben limitata possibilità di attuazione; un tale piano presuppone poi interventi legislativi che possono essere decisi solo al centro; e può avere piena attuazione solo se s'inquadra in un programma nazionale. Ma, come metodo, quello seguito per il piano umbro può costituire un valido modello.

## Le riforme da fare subito

Ci sono ben cinque riforme che devono essere avviate subito o devono muovere i primi passi entro il prossimo anno; la programmazione riguarda non solo la azione di politica economica, ma anche l'attuazione stessa di tali riforme, le quali ne condizionano l'efficacia. La sinistra deve spingere a fondo per imporre delle tappe precise, dei calendari nell'attuazione di queste riforme. La battaglia è dura e sarà ancora più dura; ma lo scetticismo preconcetto, o il rinvio di ogni azione costruttiva ad un futuro, certamente non prossimo, in cui tutte le forze di sinistra riusciranno ad unificarsi, costituiscono manifestazioni di confusione e, in ultima analisi, d'irresponsabilità.

1. Riforma delle società per azioni. Nell'ultimo anno la pressione della sinistra, sia di quella al potere sia di quella all'opposizione, è stata gravemente insufficiente. Occorre riprendere l'azione ed impegnare il governo a presentare a brevissima scadenza il progetto di riforma, che dovrà esser pronto a dicembre.

2. Riforma tributaria. Un comitato per l'attuazione della riforma, di cui pochi conoscono l'esistenza, sta per presentare al ministro per le finanze il piano che precisa le tappe annuali da percorrere. In quel comitato, come già nella commissione per la riforma, hanno lavorato studiosi onesti e capaci e si può sperare che il risultato sia positivo. Sulla base delle proposte che saranno contenute nel piano di attuazione occorre studiare provvedimenti « stralcio », immediatamente attuabili. Ritengo che i metodi e l'organizzazione per l'accertamento offrano un campo nel quale provvedimenti di questo genere possono essere presi abbastanza rapidamente. Un provvedimento d'immediata attuazione potrebbe essere quello dell'unificazione delle denunce dei redditi per l'imposta complementare (nazionale) e per l'imposta di famiglia (comunale). La separazione delle due denunce, i diversi criteri adottati, il diverso periodo della denuncia, sono cause di ulteriori evasioni (specialmente per l'imposta di famiglia) e perfino di corruzione, poichè mantenendo distinto il sistema di accertamento dell'imposta di famiglia, i dirigenti delle amministrazioni locali possono esercitare pressioni economiche e politiche sui contribuenti e specialmente su quelli più grossi.

3. Riforma della pubblica amministrazione. Il compito è tremendo; se agli ostacoli obbiettivi si aggiungono quelli deliberatamente o non deliberatamente creati dai gruppi politici che hanno interesse ad una amministrazione pubblica inefficiente, il problema può sembrare quasi insolubile. Analogamente a quanto si sta facendo per la riforma tributaria, occorre predisporre un calendario con scadenze prestabilite, cominciando con provvedimenti circoscritti e facendo leva sulle esigenze che scaturiscono dalla programmazione. La costituzione di segreterie tecniche che funzionino da « cervelli per la programmazione »; l'immediato riordinamento di certi rami della amministrazione che esercitano funzioni direttamente produttive (come le ferrovie); l'avvio del processo di unificazione degli istituti di previdenza e di assistenza; la preparazione di una « legge quadro » per la riforma generale dei criteri di gestione degli enti pubblici e degli enti che amministrano denaro pubblico (a cominciare dagli enti preposti alla ricerca scientifica), sembrano obbiettivi ben definiti, per i quali è possibile prestabilire un calendario.

4. Legge urbanistica. La battaglia è in pieno svolgimento e sarebbe un grave errore, per la sinistra, considerarla una battaglia perduta. I punti essenziali possono essere salvati: non bisogna mollare.

5. Regioni. La recente costituzione dei comitati regionali per la programmazione costituisce un passo nella direzione giusta, che crea una delle basi per l'applicazione del metodo della partecipazione de-

Anno I - N. 3-4 Luglio-Dicembre 1964

POLITICA e MEZZOGIORNO

RIVISTA TRIMESTRALE DI STUDI MERIDIONALISTICI

Diretta da BENIAMINO FINOCCHIARO

*Sommario*

Politica e Mezzogiorno di b. f.

Il Momento Politico - Paolo Barile, *La questione della Presidenza* - A. Massimo Calderazzi, *URSS: il momento della cautela* - Marcello Dell'Omodarme, *La congiuntura economica nell'Europa dei Sei.*

Vittorio Foa - *I problemi dell'occupazione nel Nord*

La Scuola - Beniamino Finocchiaro, *Analisi di un bilancio* - Tristano Codignola, *No alla scuola privata* - Pasquale Franco, *Scuola e Mezzogiorno* - Alessandro Natta, *Per una scuola moderna.*

Jacques Austruy - *Il prezzo della crescita: un'ipotesi per l'analisi dello sviluppo economico.*

G. Salvemini - Ernesto Rossi, *L'uomo Salvemini* - Aldo Garosci, *Ricordo di Salvemini* - Inediti I, II.

« LA NUOVA ITALIA » - FIRENZE

mocratica. Occorre valorizzare questi comitati, premendo in tutti i modi per renderli organismi vitali; ed occorre non stancarsi di premere per l'attuazione dell'ordinamento regionale.

## I criteri del piano

Dal punto di vista tecnico, il progetto di programma si fonda su uno schema o « modello » generale del sistema economico, che serve a verificare la coerenza dei diversi obiettivi quantitativi: produzioni, posti di lavoro, produttività; rapporto fra investimenti e consumi; rapporto fra impieghi pubblici e impieghi privati del reddito. E' necessario costruire l'intero sistema di obiettivi appunto per verificarne la reciproca compatibilità; ma, naturalmente, solo per alcuni dei suddetti obiettivi l'autorità pubblica può prendere decisioni dirette; per molti altri obiettivi, può influire non in modo diretto ma indiretto.

L'area dell'economia immediatamente rilevante per la politica di programmazione è perciò quella degli investimenti e dei consumi pubblici. Fra i primi hanno una posizione speciale gli investimenti delle imprese a partecipazione statale, che giuridicamente sono società private, ma economicamente rientrano nella area pubblica.

Quanto alle imprese private, lo Stato può influire sulle loro decisioni d'investimento essenzialmente in tre modi: attraverso la concessione d'incentivi, attraverso la costruzione di « infrastrutture » generiche e specifiche (bonifiche, opere di irrigazione, acquedotti, strade, porti, attrezzature per zone industriali) e, infine, attraverso la politica tributaria.

Per gl'interventi pubblici diretti, il programma consente, anzi impone di rendere razionali e coordinati gl'impegni finanziari, specialmente quelli pluriennali, che finora erano stati presi alla spicciolata e in modo settoriale, per cui capitava che qualche ministro particolarmente dinamico riusciva a varare qualche ambizioso « piano di settore », mentre altri settori restavano gravemente sacrificati. Nel programma appaiono gli ordini di grandezza del volume globale e della ripartizione degli impegni finanziari pubblici: su questa base, cioè su una base razionale, potranno svolgersi discussioni approfondite con le pubbliche amministrazioni. Risulterà chiaro, in queste discussioni, che se si vogliono aumentare certi stanziamenti (per esempio: per la difesa o per la viabilità) si dovranno ridurre altri stanziamenti (per esempio: per porti o per scuole). E risulterà chiaro che, se si vuole accrescere il volume globale delle spese pubbliche, si dovranno ridurre gl'investimenti produttivi (privati e pubblici) o i consumi privati. In breve, la predeterminazione, in un quadro generale, degli impegni finanziari pubblici corrispondenti agli obiettivi di fondo che lo Stato vuole perseguire direttamente rappresenta un importante contributo della programmazione alla razionalizzazione della politica economica. In sede di discussione parlamentare del programma occorrerà discutere in modo particolare gl'impegni finanziari pluriennali, come quelli relativi alla sanità e alla scuola (il cui piano, non ancora vincolante per il governo, tra i molti difetti ha quello di essere ancora una volta un piano settoriale, non veramente integrato nella programmazione generale).

Se il sistema delle imprese a partecipazione statale deve divenire un efficace strumento di programmazione, è necessario rafforzare il Ministero che ha il compito di coordinare le decisioni d'investimento di quelle imprese ed è necessario rendere più efficace il controllo pubblico sulle direzioni di fondo degli investimenti.

Quanto agli incentivi, si sapeva genericamente che lo Stato spende grosse somme per contributi, per capitale e per interessi, a favore di piccole imprese industriali, delle imprese grandi e piccole che si localizzano nel Mezzogiorno, di imprese di costruzioni e per contributi relativi ad ogni sorta d'investimenti agrari. Ma non si conosceva l'entità dell'onere finanziario; quelle erogazioni erano fatte in base ad un gran numero di leggi, adottate per motivi diversi e in tempi diversi, che davano luogo a stanziamenti gestiti nel modo più frammentario che si possa immaginare. Già nella relazione previsionale e programmatica recentemente presentata al Parlamento dai ministri per il bilancio e per il tesoro è stata riaffermata la necessità di un testo unico sugli incentivi; e, nella nota preliminare al bilancio di previsione, sono state poste in evidenza, in una speciale sezione, le spese destinate agli incentivi nei bilanci dei singoli ministeri: si tratta, per il 1965, di una somma di ben 760 miliardi di lire! (senza contare il « lucro cessante » dipendente da esenzioni o agevolazioni tributarie). Per rendere manovrabile in modo razionale questa enorme massa di mezzi finanziari occorre non soltanto varare il testo unico degli incentivi, ma costituire anche nel bilancio un « fondo di sviluppo economico », unificando i criteri di erogazione. Questa esigenza è espressa esplicitamente nella relazione previsionale e programmatica. Ed anche in questo campo il contributo della programmazione alla razionalizzazione della politica economica può essere importante. Con gli incentivi, lo Stato ha operato finora come un servo sciocco, il quale elargisce denaro, che costa sacrificio ai contribuenti, senza essere veramente in condizione di valutare la rispondenza delle erogazioni alla convenienza pubblica.

Per la politica delle infrastrutture e della localizzazione industriale il progetto di programma propone innovazioni degne di rilievo: l'inserimento della politica dei « poli » di sviluppo in una più ampia cornice, che include le « direttrici » di sviluppo e che quindi contempla le interrelazioni fra i diversi « poli » e lo sviluppo del sistema dei trasporti; e la riforma della Cassa per il Mezzogiorno (connessa con la scadenza della legge istitutiva), la quale riforma, insieme con quella degli incentivi, potrà rendere più razionale l'azione per lo sviluppo del Mezzogiorno. L'obiettivo fondamentale di questa azione viene indicato (mette conto rilevarlo) in termini di posti di lavoro nelle attività extra-agricole.

Sono questi alcuni dei problemi strategici su cui penso che occorrerà battersi nei prossimi mesi per far compiere i primi decisivi passi alla programmazione. Non basta che dal centro vengano proposte misure che possano apparire valide o ragionevoli; è necessario che la pressione sia incessante per migliorare quelle proposte o per indicarne altre, attraverso ampi e approfonditi dibattiti, non solo nel Parlamento ma in tutto il paese. La programmazione sarà una cosa seria se sarà portata avanti attraverso una mobilitazione ed una partecipazione attiva di tutte le organizzazioni economiche e particolarmente di quelle sindacali e degli organismi locali. E' compito di tutta la sinistra, al governo e all'opposizione, esercitare una tale pressione, abbandonando il pessimismo o lo scetticismo preconcetto. Ma spetta al governo creare le basi per una vasta mobilitazione di forze. E' su questo terreno che il governo di centro-sinistra potrà rafforzarsi e guadagnare prestigio e autorità pieni; altrimenti, dopo una vita grama, più o meno breve, sarà travolto.

**PAOLO SYLOS LABINI**

# Il piano nello stato

**Il metodo della pianificazione è un severo collaudo per tutta la macchina dell'organizzazione statale e del sistema economico: un collaudo che ne rivela tutte le imperfezioni e i difetti. L'avviamento a una politica di piano presenta oggi le stesse difficoltà di qualsiasi altra riforma: le difficoltà che derivano dalle carenze e dai ritardi di cui è responsabile una classe politica che da quasi un ventennio si sottrae alla soluzione degli altri grandi problemi finora elusi**

**DI LEOPOLDO PICCARDI**

L'IRRUZIONE del metodo di pianificazione nella vita dello Stato è destinata, nelle democrazie occidentali, a mettere in crisi tutti gli schemi giuridici e politici. Gli Stati socialisti hanno anch'essi i loro problemi, ma sono altri problemi. Per i paesi retti da ordinamenti parlamentari o presidenziali, comunque basati sul principio della divisione dei poteri, sul carattere elettivo delle assemblee rappresentative, sulla pluralità dei partiti, il ricorso alla pianificazione impone una revisione dei rapporti tra legislativo ed esecutivo, dei concetti di legge e di atto amministrativo, della ripartizione dei pubblici poteri tra organi centrali dello Stato ed enti territoriali che siano espressione, a tutti i livelli, di autonomie locali. Ma questi sviluppi sono oggi da noi oggetto di ricerca da parte degli studiosi: e bisogna augurarsi che questi vi dedichino tutta la possibile attenzione. Non sono ancora oggetto delle preoccupazioni della classe politica; non sono, e non possono essere, oggi, problemi politici. Soltanto quando la pianificazione sarà una realtà, quando sarà tradotta in azione effettiva e concreta, quando si sarà formata una classe dirigente — politica, burocratica, industriale — capace di ragionare in termini di pianificazione, l'adeguamento delle strutture statali e delle forme dell'attività pubblica alle esigenze del piano diventerà un problema politico. Qualsiasi tentativo di avviare oggi un processo di revisione delle nostre istituzioni per inserirvi questo nuovo strumento di azione collettiva che è il piano sarebbe oggi destinato a librarsi nelle sfere dell'astrazione: in pochi casi come in questo, la sola via possibile è quella della sperimentazione, che fa scaturire dalla realtà le nuove esigenze e, al tempo stesso, indicazioni sui modi di soddisfarle.

## Piano e Costituzione

Tutto questo ci pare che sia stato esattamente compreso da coloro che hanno collaborato, per iniziativa dell'on. Giolitti, a un progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69.

Quel progetto, infatti, muove dal presupposto che si debba oggi agire nel quadro e nei limiti della Costituzione. La nostra è una Costituzione che ha ormai 18 anni di vita: un periodo di tempo sufficiente perché si possa collaudare una carta costituzionale e sottoporla, occorrendo, a una revisione. Non sarebbe quindi scandaloso parlare di possibili emendamenti della Costituzione. Questa, anzi, in certo modo, ne predisponeva la possibilità. Fra i meriti della Costituzione del '47, vi è quello che essa non è una Costituzione statica, chiusa; che essa contiene in se stessa i fermenti di un suo successivo sviluppo. Sono quelle finestre aperte verso l'avvenire, di cui parlava Calamandrei. Ma perché quei fermenti fossero fecondi, perché il paesaggio che si intravede da quelle finestre potesse avvicinarsi a noi, sarebbe stato necessario che la Costituzione fosse fedelmente attuata, nei termini che essa stessa prevedeva, nello spirito in cui era stata fatta; in questo caso, dalla prova alla quale il meccanismo costituzionale fosse stato sottoposto sarebbe scaturita la necessità o l'opportunità di una sua revisione. Come si sa, nulla di tutto questo è avvenuto. L'attuazione della Costituzione è avvenuta soltanto parzialmente e faticosamente: ancora oggi un Governo che si presenta come progressivo si sta chiedendo se si debbano fare le regioni e cioè se si debba tener fede al precetto costituzionale in quanto esso ha di più originale ed essenziale. Le voci di emendamenti costituzionali che si odono vengono da settori che non hanno mai amato la Costituzione del '47 e non si pongono sulla via di sviluppo che questa indicava, ma tendono a rifare a ritroso il cammino che il legislatore costituente aveva saputo percorrere. In queste condizioni, non soltanto non è maturata una revisione costituzionale, non soltanto, per un suo adeguamento al metodo della pianificazione, ci manca la necessaria esperienza, ma è opportuno non parlare di emendamenti della Costituzione, se non si vuol rischiare di perdere quello che essa ci ha dato. Purtroppo, per le forze democratiche italiane, la Costituzione non rappresenta ancora ciò che avrebbe dovuto essere, e cioè una linea di partenza, dalla quale muovere verso nuovi obiettivi, ma rappresenta una trincea, nella quale conviene asserragliarsi a difesa.

L'avviamento a una politica di pianificazione deve dunque essere oggi tentato con gli strumenti costituzionali di cui disponiamo, per quanto imperfetti possano essere.

## Che cosa è un piano?

Quello che si chiama il « piano Giolitti », pur rendendosi conto di questa necessità, si pone qualche quesito che tocca lo svolgimento della nostra vita costituzionale. E se lo pone innanzi tutto per chiedersi che cosa deve essere, giuridicamente, un piano. Deve essere un semplice programma, dal quale parlamento e governo possano, in maggiore o minore misura, discostarsi, o deve acquistare la forza cogente che è propria della norma legislativa? E, nel secondo caso, deve

il piano essere accompagnato da una delega al governo per l'emanazione di tutte le disposizioni legislative necessarie alla sua attuazione oppure addirittura da una serie di leggi formali, sufficienti a questo scopo? Giustamente si dice che il piano, come semplice programma, giuridicamente non vincolante, rischia di essere l'espressione velleitaria di desideri e di propositi, di non uscire da quella sfera delle buone intenzioni, di cui è lastricato l'inferno. Questa è stata la sorte del piano Vanoni. E altrettanto giustamente si osserva che ben difficilmente un piano potrà mai essere presentato e approvato con tutto il corredo delle leggi capaci di garantirne l'attuazione. Da questa duplice esclusione pare delinearsi una preferenza verso il terzo sistema, quello della delega al governo.

E' questo, senza dubbio, il sistema che forse più si avvicina alla soluzione definitiva, se così si può dire, del problema. Noi siamo convinti che, anche a prescindere dalle esigenze del piano, si debba fatalmente andare verso una limitazione della funzione legislativa oggi esercitata dal parlamento. Non per niente si parla tanto oggi di « leggi quadro », di « leggi cornice ». L'approvazione del piano da parte delle assemblee rappresentative, che lascino ad altri organi il compito di tradurlo in norme giuridicamente vincolanti, può essere un'espressione di questa tendenza. Ma è musica dell'avvenire. Il problema del parlamento deve essere visto con coraggio e senza falsi pudori, ma la sua soluzione non deve tradursi in una sconfitta della democrazia. E perché ciò non avvenga il problema deve essere risolto in un quadro di riforme che, meglio garantendo l'esercizio delle funzioni riservate alle assemblee parlamentari, chiamando a partecipare alla funzione legislativa organi di derivazione democratica e soggetti a controllo democratico, rafforzando il sistema delle autonomie locali, estendano e non mortifichino le possibilità di partecipazione al pubblico potere dei cittadini. Mettersi oggi su questa strada, con gli strumenti che possediamo, e cioè con un largo uso della delega legislativa al governo, è estremamente pericoloso.

D'altro lato, non bisogna dimenticare che il piano, se, in un certo senso, come rilevava già Barbara Wootton parecchi anni fa, dovrebbe essere una super-legge, in quanto dovrebbe condizionare anche la volontà del legislatore, non possiede quell'immediata efficacia vincolante e quella relativa immutabilità che sono proprie alla legge. Un piano, destinato a regolare lo sviluppo di un paese per un quinquennio, o anche per periodi notevolmente più lunghi, non può non richiedere, nel corso della sua attuazione, adattamenti e modificazioni: esso è destinato a orientare, non a determinare in modo concreto e inderogabile, l'attività dei pubblici poteri e dei privati. I giuristi conoscono questo tipo di atto, che non incide immediatamente sulla situazione giuridica esistente, ma concorre a determinare il contenuto di atti successivi, i quali soltanto fanno concretamente sorgere obblighi e diritti: proposte, pareri, direttive. Il piano dovrà trovare la sua collocazione e la sua configurazione in questa categoria di atti giuridici. Perché la sua attuazione sia efficacemente garantita si potrà pensare, in un ordinamento costituzionale adeguato alle esigenze della pianificazione, ai meccanismi opportuni: ad esempio, scioglimento delle camere quando il piano debba subire profonde modificazioni. Ma anche questa è musica dell'avvenire.

Per ora, il piano può avere, per il parlamento, soltanto il significato di un serio impegno politico delle forze che hanno concorso alla sua approvazione, impegno che si viene gradualmente attuando con l'emanazione delle leggi a questo fine necessarie e con il controllo politico esercitato sul governo perché il piano sia osservato; mentre, per il governo e per tutti gli organi della pubblica amministrazione, il piano ha l'efficacia di una indicazione dei fini che essi devono proporsi, nell'esercizio dei poteri discrezionali a essi affidati, in quanto ciò non contrasti con le leggi in vigore. E' questa l'efficacia alla quale alludeva Pasquale Saraceno, quando affermava incisivamente che il piano riempie il mandato in bianco rilasciato agli amministratori della cosa pubblica.

## Piano e riforme di settore

L'avviamento a una politica di piano presenta oggi, in Italia, le stesse difficoltà di qualsiasi altra riforma. Sono le difficoltà che derivano dalle carenze e dai ritardi di cui è responsabile una classe politica che da quasi un ventennio si sottrae, con il rinvio e con i mezzi di fortuna, alla soluzione dei più gravi problemi del paese. La pianificazione presuppone un'organizzazione che ripartisca opportunamente il pubblico potere tra organi centrali dello Stato ed enti locali; una amministrazione efficiente; un sistema tributario rispondente ai suoi fini e capace di piegarsi alle mutevoli esigenze della politica economica; una scuola in grado di preparare le nuove leve del mondo della produzione e del lavoro; una legislazione che tuteli lo Stato, l'iniziativa economica, i risparmiatori dalle sopraffazioni delle concentrazioni industriali e finanziarie. Noi abbiamo una Costituzione basata su un ordinamento regionale, e non ci decidiamo a fare le regioni; abbiamo una legge comunale e provinciale che è press'a poco quella ereditata dal Piemonte sabaudo; abbiamo un sistema tributario iniquo, rigido e improduttivo; abbiamo un'amministrazione sconquassata e la necessità di riformarla serve soltanto a giustificare l'esistenza di una poltrona di ministro in più; la scuola continua a essere un campo sperimentale, fuori di ogni disegno organico di riforma; di legislazione antimonopolistica, di nuove leggi sulle società e a difesa del risparmio si parla a vuoto; un tentativo di riorganizzazione delle partecipazioni statali è stato intrapreso e lasciato a metà.

E' una situazione che espone i fautori della pianificazione alle critiche e ai motteggi. Che cosa volete pianificare se non siete capaci di far funzionare decentemente i più elementari e tradizionali congegni della pubblica amministrazione, se non sapete far pagare le tasse, se non riuscite a rimettere in ordine la scuola? E via dicendo. Ma sono voci interessate, che ritornano invariabilmente, qualunque cosa si tenti di fare in Italia. Sono le voci degli interessi costituiti e fanno leva sulla pigrizia e sul conformismo, che, degli interessi costituiti, sono la migliore difesa. Certamente, è difficile, in queste condizioni, attuare un qualsiasi piano di riforme. Si parli di piano o di qualsiasi altro problema, regioni o autonomie locali, pubblica amministrazione o scuola, monopoli o società, tutela del risparmio o partecipazioni statali, ci si urta fatalmente contro tutti gli altri, che fanno ressa e ci sbarrano la strada. Ma la sola cosa che si può fare è sforzarsi di avanzare dovunque se ne presenti la possibilità: ogni passo compiuto in qualsiasi direzione, sulla via di una maggiore democrazia e di una maggiore modernità di metodi e di strutture, agevola l'avanzamento di tutto il fronte. Qualsiasi tentativo di stabilire un ordine di priorità fra i vari problemi trascina fatalmente nel circolo vizioso delle indefinite attese e dei continui rinvii.

Ma si deve resistere anche all'altra tentazione: quella di

risolvere insieme tutti i problemi che presentano un maggior grado di interdipendenza. Nessun punto di vista offre un panorama ampio quanto quello che si offre a chi si propone una politica di piano. Non c'è aspetto dell'organizzazione dello Stato, dell'attività economica, della vita sociale, che sfugga allo sguardo del pianificatore. Ma appunto per questo non ci si deve lasciar prendere dall'illusione di potere, nel quadro del piano e attraverso il piano, risolvere tutti i problemi del paese. Il metodo della pianificazione è un severo collaudo per tutta la macchina dell'organizzazione statale e del sistema economico: un collaudo che ne rivela tutte le imperfezioni e i difetti. L'avviamento di una politica di piano faciliterà perciò la soluzione degli altri grandi problemi che non si è avuto finora il coraggio di affrontare, concorrendo al superamento di resistenze e di esitazioni. Ma la pretesa di risolverli immediatamente, con lo stesso meccanismo del piano, rischierebbe di compromettere anche questa fondamentale riforma.

Due soli problemi sono difficilmente separabili da quello della programmazione: l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e la legge urbanistica, perché non si vede come potrebbero seriamente impegnarsi in una politica di piano una maggioranza parlamentare e un governo che non trovassero neppure la forza di portare a compimento due riforme come queste, rispetto alle quali già pesano sulla direzione del paese così gravi responsabilità costituzionali e politiche.

## Gli strumenti essenziali di una politica di piano

Il piano Giolitti risponde alle considerazioni che siamo venuti facendo in quanto, se pur richiede che, nel corso della sua attuazione, si proceda a un'opera di risanamento e di rafforzamento di tutto il nostro apparato statale, contiene nei limiti più ristretti le premesse organizzative dell'avviamento di una politica programmata di sviluppo. In sostanza, gli strumenti essenziali della programmazione sarebbero:

1) il Comitato interministeriale per la programmazione, per il quale opportunamente si prevede che debba assumere le funzioni di altri analoghi Comitati oggi esistenti, quello per il credito e per il risparmio, quello dei prezzi, quello per le partecipazioni statali, quello per l'E.N.E.L., quello per il Mezzogiorno;

2) il Ministero del bilancio che, creato sulla misura di Luigi Einaudi, troverebbe la sua definitiva consacrazione quale supremo organo di direzione economica;

3) l'Istituto del programma, intorno al quale dovrebbero gravare l'Istituto centrale di statistica, l'Istituto della congiuntura, ecc.;

4) i ministeri, ciascuno dei quali dovrebbe avere un proprio ufficio del piano;

5) le regioni, che potrebbero a loro volta costituire, come in alcuni casi è già accaduto, un proprio istituto tecnico-scientifico di programmazione.

Questo schema non solleva dubbio né presenta difficoltà di attuazione. L'attribuzione a un Comitato di ministri di una funzione preminente, per la formazione del programma, risponde a un criterio ormai invalso nel nostro e in altri paesi; e non tocca le linee del nostro ordinamento costituzionale, a condizione, naturalmente, che esso non sottragga al Consiglio dei ministri le sue attribuzioni istituzionali, compresa la definitiva approvazione del piano da sottoporre alle Camere. Attrezzare il Ministero del bilancio per la sua nuova funzione di specifico strumento della programmazione e istituire presso tutti i ministeri appositi uffici del piano sono modeste innovazioni, che potranno, in gran parte, essere attuate con provvedimenti interni delle singole amministrazioni. Quanto alle regioni, non vorremmo neppure pensare che la loro istituzione possa ancora essere ritardata e, comunque, se vi fosse un breve sfasamento tra l'inizio dei lavori di programmazione e quello del loro funzionamento, si potrebbe temporaneamente supplire con metodi analoghi a quello usato dal Ministro Pieraccini, con l'istituzione di comitati regionali per la programmazione economica. Temporaneamente, abbiamo detto, e insistiamo, perché organi siffatti, avulsi dagli organismi democratici che li esprimono, rischiano sempre di scivolare sul piano tecnocratico e strumentale.

Un discorso a parte merita l'Istituto del programma, non perché sollevi particolari problemi costituzionali, legislativi o politici, ma perché dalla sua corretta impostazione dipende in gran parte l'esito di una politica di piano. All'organizzazione di quell'Istituto dovranno essere perciò dedicate le maggiori cure. Come abbiamo avuto altre volte occasione di dire, esso deve nascere come un organismo scientifico-tecnico, posto al servizio dell'autorità governativa, ma da essa del tutto indipendente: per la sua posizione, non per l'organizzazione interna, il Consiglio nazionale delle ricerche può essere un valido modello. E' questa una condizione imprescindibile perché il problema dei rapporti tra politica e tecnica, che nel campo della programmazione diventa dominante, sia posto in termini corretti. La scienza e la tecnica non si devono piegare alle esigenze della politica; né devono essere lo schermo dietro il quale il politico nasconde le sue decisioni e i moventi che le determinano. A ciascuno la sua responsabilità: allo scienziato, al tecnico, quella di rispondere, secondo i suggerimenti della sua disciplina o della sua arte, ai quesiti che gli vengono sottoposti; al politico quella di fare le sue scelte, sulla base del materiale informativo che gli è stato fornito. In definitiva, è un problema di uomini: in Italia abbiamo qualche economista che ha ormai riconosciuta competenza in materia di pianificazione. Si tratta di utilizzarlo, di fargli una posizione di indipendenza che gli consenta di lavorare al riparo dalle interferenze e dalle imposizioni politiche, di dargli i mezzi necessari e la libertà che occorre per formarsi un personale adeguato. L'Istituto potrebbe poi, attraverso consigli scientifici, assicurarsi più larghe collaborazioni.

## Il procedimento per la formazione del piano

Lo schema organizzativo che si è ricordato può consentire di delineare un procedimento soddisfacente per la formazione del piano. La prassi dei paesi che hanno da tempo una politica di piano offre una grande varietà di modelli, ai quali ci si può ispirare, facendo tesoro delle esperienze altrui. Faremo qualche cenno alle linee generali di un possibile procedimento, più che altro perché si rende così più chiara la funzione assegnata a ciascuno degli organi che concorrono alla programmazione.

La prima parola dovrebbe spettare all'Istituto per il programma, il quale, sulla base delle sue ricerche e dei dati ricevuti dall'ISTAT, dall'ISCO, dal CNR, dagli altri istituti tec-

nici e scientifici, dagli uffici del piano dei ministeri, dagli istituti regionali di programmazione, dagli uffici-studi dei grandi organismi economici, dagli istituti universitari, dovrebbe elaborare una relazione descrittiva della situazione economica del paese, con le possibili previsioni dei suoi sviluppi e con l'indicazione delle alternative che essa presenta. Questa relazione dovrebbe essere sottoposta al Comitato interministeriale della programmazione, il quale, richieste eventualmente all'Istituto nuove indagini e nuove precisazioni, dovrebbe deliberare le direttive generali per la formazione del piano. L'Istituto, alla stregua di queste direttive, dovrebbe richiedere ai ministeri, alle regioni, alle associazioni sindacali, le loro proposte. Il materiale così raccolto sarebbe utilizzato dall'Istituto per la predisposizione di uno schema, che, sottoposto al parere del CNEL, sarebbe presentato al Comitato interministeriale. Il piano, approvato dal Comitato e dal Consiglio dei ministri, sarebbe sottoposto al Parlamento, per la sua approvazione con legge, destinata ad avere un valore analogo a quello della legge di bilancio.

Come si vede, è questo uno schema sommario, che non potrà, nell'attuazione, non assumere una assai maggiore complessità. Quello che importa è intendersi sui principî generali ai quali il procedimento per la formazione del piano deve uniformarsi. È fondamentale, fra questi principî, dovrebbe essere, a nostro avviso, quello che ciascuno degli organi e degli enti chiamati a intervenire nel procedimento faccia sentire separatamente e distintamente la propria voce, rimanendo la sintesi riservata, sul terreno tecnico, all'Istituto del programma, sul terreno politico ai soli organi democratici ai quali spetta il potere di decisione: Comitato interministeriale, Consiglio dei ministri, Parlamento. L'altro sistema, di porre, in tutto il procedimento di formazione del piano, in contatto e a confronto gli interessi contrastanti, attraverso le commissioni miste e i negoziati, significa confusione di tutte le responsabilità: è la via che porta al corporativismo, alla prevalenza degli interessi settoriali, alla sostituzione di centri occulti di potere alle legittime fonti del potere democratico.

**LEOPOLDO PICCARDI**

# Sistema fiscale e programmazione

**Non è concepibile una seria politica di programmazione mantenendo inalterato l'attuale sistema tributario, iniquo, farraginoso ed antieconomico. Per una razionalizzazione di questo settore è necessario anzitutto un miglioramento qualitativo della tassazione diretta, che deve divenire uno strumento efficace per attuare una giusta « politica dei redditi » come per controllare, all'occorrenza, le difficoltà congiunturali. Ma non meno importante è l'adeguamento delle nostre strutture fiscali ad una politica programmata degli investimenti e, per contro, dei consumi. Anche qui si impone un'opera di semplificazione che elimini i doppioni e gli sprechi, in particolare per quanto riguarda la finanza degli enti locali e delle regioni**

**DI FRANCESCO FORTE**

Che il sistema tributario italiano sia farraginoso, iniquo e antieconomico è cosa oramai da tempo riconosciuta: anche se tale riconoscimento non ha migliorato di un pollice la condizione di questo figlio derelitto, ma ha soltanto accresciuto l'indecorosità della situazione.

Quando si è cominciato a parlare insistentemente della possibilità e della utilità di adattare ed impiegare il sistema tributario ai fini della programmazione economica, era il tempo delle « grandi speranze » accese dal primo governo di centro-sinistra di Fanfani. Erano Ministro delle Finanze Trabucchi e Ministro del Bilancio La Malfa. Trabucchi, uomo di azione, concreto, efficiente, un po' spregiudicato, capace come pochi altri di aumentare i gettiti tributari e di far girare a ritmo sostenuto le rotelle di quell'arrugginito ingranaggio che è il nostro sistema tributario; aperto ad idee nuove, per il suo indirizzo di politica economica e per il suo atteggiamento indipendente e insofferente di certe tradizioni di quieto vivere che si insegnano nel suo partito (e anche in altri, oramai, sempre di più). La Malfa, portato alla costruzione di grandi schemi ideali, conoscitore vivo e nervoso del mondo finanziario, uomo di cultura sensibile agli squilibri della nostra società ed ai paradossi della nostra economia pubblica e privata, perfettamente consapevole della urgenza di una programmazione che vi ponesse rimedi e rimettesse ordine; teso, in quel momento, più ai disegni di lungo periodo e alle combinazioni politiche di governo che alla realizzazione graduale di singole, concrete riforme.

Fu in questo clima politico, indubbiamente positivo, che s'insediò la Commissione nazionale per la riforma tributaria. Chi scrive ne fece parte ed ebbe, in quell'occasione, la prova tangibile di quanto sia grave e penoso il dissesto dello Stato e di come tutto ciò renda enormemente difficile una seria politica di riforme. Per stare al caso in questione, la Commissione che avrebbe dovuto studiare la riforma fiscale, malgrado l'attivo interessamento dei ministri La Malfa e Trabucchi, non riuscì mai ad avere né un registratore per le sue riunioni né una segretaria, non riuscì a rimborsare se non parzialmente e con ritardo le spese di viaggio ai suoi componenti né naturalmente a rimborsare un viaggio all'estero per uno studio *in loco* quanto mai opportuno del sistema francese; per farla breve, non riuscì neppure a trovare chi pagasse l'affrancatura delle lettere di convocazione delle riunioni, che infatti arrivavano puntualmente con tassa a carico del destinatario.

Si tratta di un episodio, d'accordo, che per quanto significativo resta circoscritto. Ma tanti episodi fanno un quadro, un'organizzazione dello Stato pau-

rosamente inefficiente. Il discorso centrale del nostro sistema fiscale sta tutto qui, sia che si guardi agli uffici periferici e sia che si rivolga l'attenzione alle Commissioni Nazionali incaricate di tracciare nuove linee complessive. Il problema della programmazione in Italia (e questo non riguarda solo la macchina fiscale) è in gran parte un problema di organizzazione. A sua volta, quest'ultimo però non è solo un fatto tecnico, è anche una questione che ha componenti storico-politiche profonde e che si risolve sia in sede tecnica e sia in sede politica, con sforzi combinati su ambo i lati, che costituiscono — nella loro capacità di sintesi — appunto il segno della « modernità » del nuovo corso e della capacità di coloro che lo propugnano di essere « moderni ».

## La politica dei redditi

Ed ora veniamo ai ragionamenti più propriamente « economici ». Ai fini della programmazione, un tema centrale è quello della « politica dei redditi ». Una certa struttura economica e certe scelte contingenti o di fondo, nel seno di quella struttura, motivate dai fini generali della politica economica, producono una determinata distribuzione dei redditi, fra classi di redditieri, fra classi funzionali di reddito (salariati e stipendiati, percettori di profitti, percettori di interessi, percettori di guadagni e di perdite di capitale e di rendite), fra aree geografiche e fra settori economici (industria, agricoltura, commercio ecc.), e fra classi di imprese (grandi, piccole; societarie e non societarie; azionarie e non azionarie). Il sistema fiscale può operare per correggere le distribuzioni di redditi che non siano rispondenti a ciò che si ritiene equo, che non siano conformi ad esigenze di ripartizione equilibrata delle ricchezze e dei poteri economici, che non appaiano favorevoli ad una ampia circolazione di energie nuove e concorrenziali. Questa azione del sistema fiscale, a parte i limiti tecnico-amministrativi (che si pongono anche con macchine tributarie migliori della nostra), incontra dei limiti economici sia perché i tributi posti *de jure* su certi soggetti, in virtù delle leggi dell'economia di mercato, possono trasferirsi su altri soggetti e sia perché — a parte tali fenomeni o in connessione con essi — i tributi possono produrre delle conseguenze che contrastano con gli obbiettivi del piano. Ad esempio, una maggiore equità fra classi di reddito ed una distribuzione delle ricchezze e dei poteri economici più diffusa, che favorisca le energie nuove, può nello stesso tempo ridurre l'investimento od ostacolare il raggiungimento di certe dimensioni produttive, di certi gradi di accumulazione e di concentrazione capitalistica nella produzione e nella distribuzione, che possono essere utili, per una economia produttivistica e dinamica nell'attuale struttura oligopolistica.

Anche se è bene tenere conto di questi limiti operativi dello strumento fiscale (che possono suggerire di fare assegnamento, per la stessa politica dei redditi, su altri strumenti, più diretti, come l'intervento di imprese pubbliche e la legislazione urbanistica), tuttavia bisogna insistere a ricordare che difficilmente si può prescindere dallo strumento tributario, in una politica dei redditi che non voglia essere « a senso unico », che cioè non consista puramente nel sollecitare un contenimento dei salari. Quando a certe categorie e classi economico-sociali si chiedono dei sacrifici, per l'interesse comune — è necessario potere fare sì che anche gli altri siano chiamati a dare un contributo. Lo strumento fiscale, nella politica dei redditi, in particolare, è importante quando si cerchi di impostare un dialogo con i rappresentanti dei lavoratori a reddito fisso, ai fini della programmazione. In questo caso, viene in risalto, in modo particolare, la tassazione diretta personale, che appare come lo strumento fiscale più idoneo a chiamare le diverse classi di reddito a un sacrificio fiscale ispirato ai princìpi di equità. Perciò il rafforzamento e il miglioramento qualitativo della tassazione diretta appare come una riforma di struttura essenziale, ai fini della politica di programmazione economica nazionale, se a questa politica si vuol dare un contenuto democratico, tanto negli obbiettivi come nella formazione e realizzazione del piano.

Del resto, il disporre di una efficiente tassazione diretta personale, è importante anche dal punto di vista della politica e cioè dell'azione congiunturale di breve termine, diretta a regolare lo sviluppo delle componenti del sistema onde assicurare che esso si svolga al livello (o vicino al livello) di pieno impiego, con una ragionevole stabilità monetaria e con un tasso di aumento medio del reddito nazionale sostenuto. In una certa misura, anzi, la tassazione diretta progressiva, costituisce una alternativa alla politica congiunturale: infatti essa, se è efficiente, può agire come stabilizzatore automatico, accrescendo i suoi gettiti in modo più che proporzionale (rispetto alla dinamica reale della produzione e del reddito) quando l'economia è in forte espansione e quando i prezzi tendono a salire sensibilmente; e riducendo i suoi gettiti nei casi opposti. Sotto questo profilo, si può dire che una efficiente tassazione diretta rappresenta un modo per evitare che l'azione della politica economica, che in una politica di piano va ispirata specialmente ad obiettivi di medio e di lungo termine, sia di continuo disturbata dalla necessità di modifiche di carattere transitorio imposte dalle vicende di breve termine. La desiderabilità di questo strumento di stabilizzazione automatica, vogliamo dire, è grande non solo in una linea di politica economica che voglia intervenire poco, tendenzialmente ispirata al « lassez faire » (ed ai teorici di questa si è ispirata, soprattutto, nei primi tempi, la dottrina degli stabilizzatori automatici) — ma anche in una linea di politica economica che voglia « programmarsi » e guardare più in là del contingente. La povertà di stabilizzatori automatici in genere, e le carenze della tassazione personale sul reddito in specie (sia sotto il profilo quantitativo, come in quello della elasticità alle variazioni effettive di reddito monetario e in quello della rapidità di accertamento e riscossione) hanno gravemente danneggiato le possibilità di una politica di piano in Italia, in tutto questo periodo di primi tentativi in tale direzione.

Si può anche aggiungere che la manovra della tassazione diretta (aumenti e riduzioni di aliquote, di detrazioni, di minimi imponibili ecc.), può essere essa stessa assai utile, ove gli effetti di questo strumento come « stabilizzatore automatico » non siano sufficienti. Disponendo di questa possibilità di manovra, il controllo di una pressione inflazionistica di natura congiunturale o l'azione per sanare momentanee difficoltà della bilancia dei pagamenti, possono essere articolati in modo più conforme agli obbiettivi di un piano economico pluriennale, di quel che sia possibile quando le uniche leve efficienti siano il controllo — in gran parte quantitativo — del credito, la tassazione indiretta e certi strumenti di regolazione diretta del mercato (blocco di prezzi, di contratti di affitto e simili). Senza dilungarci nella specificazione di questa tesi, ci limiteremo ad osservare che l'impiego dello strumento creditizio, come freno antinflazionistico, nelle condizioni concrete italiane di questo periodo, si è tradotto nel differimento di

spese pubbliche di investimento (data la scarsa elasticità delle altre), in remore ai programmi di investimento delle imprese pubbliche, ai progetti di industrializzazione del Sud e alle iniziative di investimento industriale ed agricolo privati: ciò che ha costretto a sacrificare, non di rado, finalità prioritarie ed altre meno prioritarie, dal punto di vista delle linee programmatiche globali a medio e lungo termine. Non che la manovra della tassazione diretta sia un toccasana, una panacea per tutti i possibili problemi di selezione, che si pongono in una congiuntura difficile come quella a cui ci stiamo riferendo. Essa però può aggiungere una freccia in più all'arco, così povero di munizioni efficaci, dell' interventismo, senza porre problemi drammatici di conflitto fra intervento pubblico ed economia di mercato.

Disgraziatamente, non solo non possediamo ancora una tassazione diretta efficiente e moderna, ma una delle riforme più grosse e più decisive verso questo obiettivo, cioè l'accertamento dei redditi azionari, è stata introdotta proprio nel periodo di congiuntura tesa e la si è dovuta gravemente mutilare, a causa delle difficoltà (e dei ricatti psicologici e finanziari) connesse a tale congiuntura. Ora un conto è modificare le aliquote, per favorire certi investimenti; ben altro conto è indebolire (od evitare di rafforzare) gli strumenti di accertamento, sotto la spinta delle pressioni congiunturali. La prima è una manovra nell'ambito di uno strumento; la seconda costituisce piuttosto la rinuncia alla disponibilità (in certe direzioni) di quello strumento.

## Gli incentivi fiscali

Nella programmazione, accanto alla « politica dei redditi » e alla regolazione delle fluttuazioni congiunturali, hanno importanza, anche più generale, la « politica degli investimenti » e quella « dei consumi ». A questi fini, è utile disporre di strumenti fiscali ad ampia copertura, capaci di discriminare fra investimenti ed investimenti, fra consumi ed investimenti e fra consumi e consumi. Possono servire a tale scopo tanto delle imposte dirette moderne, quanto una imposta diretta generale ben articolata e completata da una serie di aliquote indirette specifiche, quanto le assicurazioni, opportunamente riformate, sociali. Nel campo degli investimenti, ai fini della programmazione italiana, assumono particolare rilievo gli incentivi fiscali per la redistribuzione spaziale delle imprese. Si sa che la legislazione fiscale di favore per il Mezzogiorno è difettosa per più di un motivo. Innanzitutto essa è troppo complessa e quindi troppo difficile da amministrare. Ciò danneggia sia il fisco, nella sorveglianza del suo corretto impiego (si segnalano abusi notevoli, per esempio, per quanto riguarda i macchinari esenti da dazi doganali), sia gli imprenditori, nella possibilità e nella tempestività e sicurezza dell'usufruirne. In secondo luogo, questa legislazione si esplica su un territorio troppo vasto, favorendo la dispersione anziché la concentrazione delle iniziative, nei nuovi « poli di sviluppo » che si desiderano creare o potenziare. In terzo luogo mancano — in questa legislazione — dei meccanismi per il decongestionamento a breve raggio: cioè per l'incentivazione della scelta di localizzazioni, entro le regioni già fortemente industrializzate, che valorizzino meglio lo spazio ove le industrie possono espandersi senza fastidio.

A questo riguardo però, accanto allo strumento fiscale, si raccomandano la politica urbanistica e quella delle infrastrutture (in particolare, per quel che concerne i mezzi di trasporto e le vie di comunicazione). Infine, l'attuale legislazione sugli incentivi è troppo generosa, per certi aspetti, mentre non lo è abbastanza per certi altri: non vi è nessuna garanzia che le esenzioni vadano a imprese sane e ben organizzate; né vi è abbastanza aiuto per le imprese modeste nel momento cruciale dell'avvio delle nuove iniziative.

E' questa una materia che deve essere riveduta: tutti se ne rendono conto, anche se non è facile individuare soluzioni capaci di conciliare le varie esigenze che vanno emergendo e le esigenze tecniche del nostro apparato tributario.

## La riforma dell' IGE

Nel campo dei rapporti fra investimenti e consumi, appare opportuna una riforma di vasto respiro della nostra imposta indiretta generale: l'IGE. Questa colpisce ogni incasso per la cessione di beni e servizi tassando sia i prodotti finiti di consumo come i beni intermedi di investimento, i semilavorati, le materie prime ecc. In certi momenti, l'« indifferenza » dell'imposta indiretta generale fra consumi e investimenti può essere consigliabile, ma in altri no. Ora tecnicamente l' IGE, essendo imperniata sul concetto di « fatturato » dell'impresa, non è idonea a distinguere, neppure grossolanamente, fra consumi da un lato e investimenti dall'altro; né a discriminare i vari investimenti fra loro. Attualmente è allo studio, anche per il nostro paese, la introduzione di una « imposta sul valore aggiunto » analoga a quella francese in sostituzione dell'IGE. L'imposta sul valore aggiunto di tipo francese contempla la detrazione per gli investimenti, che è anzi una delle componenti normali dell' imposta stessa: tale detrazione, all'occorrenza, può essere aumentata o ridotta, distinguendo, senza eccessive difficoltà, i tipi di investimenti e, all' occorrenza, le varie imprese che li fanno. Si tratta di una possibilità che si affiancherebbe a quella, affine, che sussiste, per la manovra nel settore degli investimenti, nel campo della tassazione del reddito delle imprese (in Italia la ricchezza mobile categoria B e l'imposta sui profitti eccedenti il 6% sulle società), con riguardo alle detrazioni per ammortamenti, per ammortamenti accelerati e per investimenti nuovi.

Anche nel campo della « politica dei consumi », la nostra IGE rivela grossi difetti: colpendo sia i beni finiti che quelli intermedi, ad ogni passaggio, non tassa i consumi con una aliquota differenziata secondo le loro caratteristiche effettive o, almeno, con una aliquota uniforme; ma li colpisce in misura diversa, a seconda delle circostanze che riguardano la entità dei passaggi precedenti all'ultimo, il valore dei beni incorporati e così via. La sostituzione dell'imposta sul valore aggiunto all'IGE permette, di per sé, di fare un passo avanti, poiché con tale imposta ogni prodotto di consumo potrà essere colpito con una aliquota uniforme, consistente nelle varie aliquote pagate, nelle varie fasi, sui diversi elementi di « valore aggiunto » che formano il « valore pieno » del singolo prodotto. Però l'imposta sul valore aggiunto non si presta bene ad una azione deliberata di discriminazione fra i vari consumi: le esperienze francesi in questo campo sono poco incoraggianti perché dimostrano che tali discriminazioni introducono nel tributo complicazioni enormi. Ora oggi anche quel poco di discriminazione dei consumi che si può attuare nell'IGE, viene realizzato assai timidamente, proprio perché l'Amministrazione non si sente in grado di sobbarcarsi al lavorio che manipolazioni più sottili richiederebbero. Non si può sperare che, con l'imposta sul valore aggiunto, le cose su questo lato cambino gran che. Ecco

perché è opportuno — a nostro parere — affiancare ad una imposta sul valore aggiunto ad aliquota uniforme (con alcune esenzioni generali, come quelle per le derrate agricole di base), una imposta generale sui consumi ad aliquote differenziate. Essa dovrebbe essere prelevata allo stadio delle vendite del grossista al commerciante al minuto o degli acquisti del grossista dal fabbricante o della cessione finale del bene o servizio (la scelta della fase potrebbe anche variare, nelle varie ipotesi, in base a considerazioni di tecnica di accertamento). Questa imposta generale sui consumi dovrebbe assorbire la marea di imposte indirette particolari che oggi si accavallano nel sistema fiscale erariale e, altresì, le imposte comunali di consumo, che sono fra le imposte peggiori del nostro ordinamento sia per le evasioni, come per la costosità e la fastidiosità del prelievo come per la loro distribuzione sul consumatore. Ai comuni potrebbero essere assegnate quattro aliquote di questa « imposta generale sui consumi »: affitti, energia elettrica, materiali da costruzione e carni. Tali aliquote sarebbero ampiamente sufficienti a rimpiazzare tutto il gettito della attuale vasta schiera di aliquote di imposte comunali di consumo e avrebbero il grande vantaggio di gravare su beni per i quali l'accertamento è facile e per i quali non vi è (o quasi) commercio interlocale, sicché non sorgono problemi di « cinta daziaria ».

## Le finanze locali

E' opportuno osservare che la « politica dei consumi » presenta anche delle zone di contatto con la « politica dei redditi »: tassando di più certi beni di lusso o suntuari e certi beni consumati a preferenza dai cittadini con redditi più elevati, si possono realizzare certi fini di perequazione fiscale e sociale, affiancando gli altri strumenti che più direttamente possono operare in tale direzione (come le imposte progressive sul reddito e di successione). Questi rilievi depongono, ulteriormente, per l'opportunità di introdurre e sistemare razionalmente quella imposta generale sui consumi di cui si è appena detto.

Nella articolazione territoriale di una programmazione democratica, meritano un ruolo importante gli enti locali e le regioni (in gran parte ancora di là da venire). Non è possibile in questa sede trattare, neppure sommariamente, il vasto tema della finanza locale e regionale. Ci limiteremo ad alcuni cenni, su certi problemi di maggior rilievo per il nostro oggetto. Innanzitutto, sembra importante dotare i comuni e le province di tributi che siano collegati, in modo energico e pronto, ai benefici ed ai costi della loro attività nel campo delle urbanizzazioni. Nel quadro della riforma del nostro sistema fiscale, la tassazione della proprietà edilizia appare il terreno naturale, per l'accoglimento di questa istanza. Oggi gli enti locali hanno aliquote molto grosse sul reddito dei fabbricati (e lo Stato ha solo una aliquota minore): ma tutte le case di nuova costruzione sono esenti e d'altra parte il catasto edilizio non è ancora soddisfacente, sicché il peso di queste aliquote, anche sulle case vecchie, è piuttosto sperequato (e spesso sostanzialmente ignoto). Bisognerà pur decidersi a trovare una soluzione a questo stato di cose, senza dovere aspettare che spirino le esenzioni concesse con tanta larghezza nel passato, per dotare gli enti locali di uno strumento adeguato, per la loro politica di investimenti. L'imposta sulle aree, che è stata recentemente introdotta, è piena di difetti e in questa nuova impostazione andrà riveduta.

Per la finanza delle regioni, il problema è complicato dalla circostanza che ancora non si è chiarito quali funzioni si vorranno attribuire alle regioni a statuto ordinario. Difficilmente, crediamo, si potrà risolvere il problema della finanza delle regioni senza fare riferimento alla tassazione patrimoniale o (e) alle quote di partecipazione sul gettito di tributi nazionali. Poiché le regioni dovrebbero assumere compiti oggi gravanti sulle finanze dello Stato, sembra ovvio che lo Stato debba spogliarsi di qualche suo gettito fiscale per darlo alle regioni: ma nel fare ciò bisogna evitare da un lato di determinare squilibri irragionevoli nelle capacità finanziarie delle varie regioni; dall'altro lato bisogna anche evitare che le Regioni siano indotte a spendere in modo imprudente, avendo l'impressione di usare denaro che non è dei loro contribuenti ma della nazione, complessivamente presa. L'equilibrio fra le due esigenze potrebbe, forse, essere trovato collegando le entrate perequative da assegnare, sul bilancio statale, alle Regioni a piani di spesa regionali che si inquadrino nella programmazione nazionale, entro cui potrebbero essere vagliati e controllati.

**FRANCESCO FORTE**


# Critica marxista

Sommario del n. 4-5
luglio-ottobre 1964

*La lezione di un rivoluzionario* (Editoriale)

*Discorsi di Palmiro Togliatti:*

*La politica di unità nazionale dei comunisti* (11 aprile 1944)
*Avanti, verso la democrazia!* (24 settembre 1944)
*Rinnovare l'Italia* (29 dicembre 1945)
*Ceto medio e Emilia rossa* (24 settembre 1946)
*La nostra lotta per la democrazia e per il socialismo* (10 gennaio 1947)
*Per una Costituzione democratica e progressiva* (11 marzo 1947)

Gerardo Chiaromonte, *Note sul rapporto Mezzogiorno e programmazione*
Eugenio Peggio, *Aspetti della politica economica italiana dal* 1961 *ad oggi*
Tom Nairn, *I laburisti*

Rubriche
Il marxismo nel mondo; L'analisi economica

*Direzione e Redazione,* Roma - Via delle Botteghe Oscure, 4 tel. 684101
*Amministrazione,* Roma, Via delle Zoccolette, 30, tel. 656.84.56

# L'intervento su scala territoriale

**Gli squilibri dello sviluppo economico, in un paese che mostra ancora vaste aree di depressione accanto a zone di accelerato ritmo produttivo, vanno affrontati e risolti attraverso una politica di programmazione che sappia indiririzzare gli investimenti su direttrici ed aree particolarmente suscettibili di sviluppo. Lo strumento principale dell'intervento dello Stato è, in questo settore, l'unificazione di tutti gli incentivi nel Fondo nazionale di sviluppo**

L'ORDINATO assetto territoriale del processo di sviluppo della nostra economia andrà perseguito mediante una politica che si proponga, fondamentalmente, di armonizzare i livelli di occupazione e di reddito e le condizioni ambientali e civili di vita nelle varie parti del territorio nazionale, nonchè di realizzare — sotto il profilo territoriale — un efficiente uso delle risorse, capace di promuovere una maggiore integrazione e la generale espansione del mercato.

La recente congiuntura ha dimostrato che non può assumersi come un dato costante della spontanea evoluzione del sistema economico l'alto ritmo di sviluppo degli anni '60, il quale si è accompagnato alla formazione di scompensi tanto gravi da pregiudicarne l'ulteriore espansione. Sotto questo angolo visuale, appare chiaro che, oggi, il riequilibramento territoriale non può essere conseguito attraverso una semplice ripartizione delle risorse, quanto, piuttosto, attraverso una scelta fondamentale di politica economica: la quale, eliminando gli squilibri di carattere strutturale, consenta di assicurare all'intero sistema uno sviluppo equilibrato e, al tempo stesso, stabile ed elevato.

Nel trascorso decennio lo sviluppo economico — in complesso assai rapido — è stato fortemente differenziato sotto lo aspetto territoriale ed ha posto in evidenza a livello locale aspettative e tensioni politiche e sociali. Per stabilire le linee dell'intervento su scala territoriale, nel progetto di programma si distinguono tre grandi aree: Italia Nord-Occidentale, Italia Centro-Orientale, Italia Meridionale.

I caratteri distintivi fondamentali tra le suddette aree consistono nei diversi termini in cui si pone il rapporto tra l'offerta di lavoro (determinata dall'incremento naturale della popolazione in età lavorativa e dall'esodo della massa dei disoccupati e sottoccupati dell'agricoltura) e la realizzazione di nuovi posti di lavoro nei settori non agricoli; nel diverso processo evolutivo della struttura produttiva e della produttività che si verifica sia nel settore agricolo sia in quelli non agricoli; nonchè, infine, nella diversa dotazione di infrastrutture ambientali e civili.

Il fenomeno dell'esodo verso le province del triangolo industriale determinato dallo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, se si è manifestato ancora in misura considerevole nell' Italia Centro-Orientale, è andato assumendo le dimensioni più gravi nelle regioni meridionali, ove negli ultimi dieci anni ha interessato oltre il 12% dell'intera popolazione. Nei lavori compiuti dalla Commissione nazionale per la programmazione economica è stato valutato, sulla base delle tendenze in atto, che nel triangolo settentrionale, nel decennio 1964-73, la disponibilità di forza di lavoro per incremento naturale e per esodo dall'agricoltura non dovrebbe superare l'8% di quella nazionale; pertanto perdurando queste tendenze di sviluppo, i 4/5 dell'incremento dell'occupazione nel triangolo settentrionale dovrebbero essere coperti da forza di lavoro immigrata pressochè totalmente dal Mezzogiorno. Tale tendenza, mentre da un lato porterebbe ad un irreparabile impoverimento di risorse umane, di valori culturali e di capitali sociali nelle zone di esodo, dall'altro si tradurrebbe inevitabilmente in un aggravio dei costi, sociali e individuali, degli insediamenti nelle zone di attrazione, per il congestionamento delle attività produttive e degli insediamenti residenziali. Ecco perchè è necessario ed urgente, nel contesto della politica di programmazione, l'arresto se non l'inversione di questa tendenza. Una dislocazione degli investimenti — sia direttamente produttivi sia di carattere infrastrutturale — più conforme all'offerta di lavoro appare pertanto come uno degli obiettivi chiave del piano.

La programmazione regionale s'inserirà nel quadro dei grandi interventi riguardanti le tre grandi aree economiche; ma tale programmazione, la cui importanza sta non solo nel suo contenuto economico, ma anche nel suo contenuto democratico, sarà possibile, naturalmente, solo dopo la completa attuazione dello ordinamento regionale: ora è possibile solo un'azione preliminare, attraverso i comitati regionali istituiti di recente, attraverso gli istituti di ricerche economiche regionali, già funzionanti in alcune regioni e attraverso le regioni già costituite.

Dallo stesso indirizzo di sviluppo prescelto scaturisce la necessità di predisporre un'organica pianificazione urbanistica articolata a vari livelli, la quale, oltre a consentire più avanzate forme di ordinamento democratico della pianificazione territoriale, costituirà anche uno strumento decisivo per ordinare i fenomeni d'insediamento, regolandoli nelle aree che già hanno assunto caratteristiche metropolitane ed orientandoli verso le aree meno sviluppate.

Secondo le direttive che scaturiscono dall'impostazione del programma economico nazionale, in ordine a ciascuna delle grandi aree economiche precedentemente indicate l'intervento dovrebbe articolarsi come segue.

## Il Mezzogiorno

1) Nel Mezzogiorno occorrerà: *a*) promuovere l'afflusso di capitali esterni in misura tale da sopperire alle attuali deficienze di accumulazione autonoma del Mezzogiorno e da compensare anche il flusso di pagamenti annui da esso stesso provocato, che sta già assumendo un ritmo rapidamente crescente; *b*) promuovere una più efficiente valorizzazione delle risorse locali; *c*) tendere, non soltanto ad un elevato incremento dell'occupazione, ma anche ad un più rapido aumento della produttività, specie del sistema industriale, attraverso una più radicale eliminazione di forme primitive di produzione ed una generale trasformazione

dell'apparato produttivo (in considerazione anche del fatto che nel trascorso periodo 1953-63, nel Mezzogiorno, non soltanto si è avuto un minore tasso di incremento dell'occupazione, ma il valore aggiunto per occupato è cresciuto ad un tasso annuo inferiore a quello dell' Italia Nord-Occidentale e a quello dell'Italia Centro-Orientale).

Per il raggiungimento dei fini suindicati, nei prossimi anni occorrerà ancora avvalersi della Cassa per il Mezzogiorno, la quale conserverà il carattere di organo di intervento speciale; tuttavia, parallelamente alla progressiva eliminazione dello squilibrio strutturale del Sud rispetto al Nord, ed all' avvio di un meccanismo progressivo di sviluppo nell'ambito meridionale, i problemi che si prospetteranno nell'ambito del Mezzogiorno dovranno trovare esaurienti soluzioni in sede di programmazione regionale, non diversamente da quanto avverrà nelle altre parti del territorio nazionale. Si prospetta, dunque, al riguardo, la graduale trasformazione della Cassa da organo straordinario di erogazione nel Mezzogiorno in organo ordinario di programmazione, progettazione ed attuazione dell'intervento su scala territoriale.

Mentre per gli interventi di carattere infrastrutturale (sia generali che specifici) la Cassa potrà avvalersi dei fondi a questo fine disposti dalla legge di rinnovo, per quanto concerne l'incentivazione diretta delle iniziative imprenditoriali dovrà attingere alle risorse destinate — nell'ambito del « Fondo nazionale di sviluppo », che occorrerà realizzare attraverso la confluenza in un'unica voce di tutti gli stanziamenti riguardanti gli incentivi — al complessivo sistema di incentivazione.

L'azione straordinaria — che dovrà essere strettamente coordinata a quella ordinaria — dovrà tendere fondamentalmente, nel prossimo periodo, a massimizzare il risultato economico degli investimenti, in termini di occupazione, produttività, valore aggiunto ed effetti indotti: attraverso l'ordinata concentrazione territoriale e la qualificazione settoriale degli interventi, specie per ciò che riguarda il processo di industrializzazione.

A questi fini il « fondo di sviluppo » costituisce uno strumento di importanza decisiva, poichè consente di manovrare gli incentivi alle imprese private.

Al fine di avviare rapidamente un meccanismo di sviluppo propulsivo nel Mezzogiorno, e tenendo conto della diversa distribuzione delle risorse fisico-economiche e delle infrastrutture ed attrezzature sociali di base, nonchè delle tendenze spontanee del mercato, si seguirà la politica della concentrazione degli interventi in determinate aree maggiormente suscettive di sviluppo, situate lungo direttrici di sviluppo d'importanza fondamentale per l'economia meridionale e l'intera economia nazionale.

Questo indirizzo, che si giustifica con la creazione di economie esterne determinata dalla concentrazione territoriale di infrastrutture, industrie e servizi, e con i migliori risultati economici in termini sia di rapporto tra investimenti infrastrutturali e investimenti direttamente produttivi che di irraggiamento e propagazione dello sviluppo, troverà applicazione in un limitato numero di grandi aree di sviluppo globale (industriale, agricolo, turistico), caratterizzate anche da un'elevata dinamica urbana. Tali aree sono state individuate: lungo la direttrice Latina-Caserta-Napoli-Salerno; nel triangolo comprendente parte delle provincie di Bari, Brindisi e Taranto; nel territorio che si stende lungo la Valle del Pescara; nell'area Catania-Siracusa e nell'area Cagliari-Sulcis.

In particolare, è da osservare che, localizzate prevalentemente all'interno di dette aree di sviluppo globale, già esistono nel Sud una quarantina di zone — riconosciute ai sensi della vigente legislazione — « aree » o « nuclei » di industrializzazione: le quali offrono un criterio di massima per concentrare gli interventi di attrezzature del territorio, nei prossimi anni, nelle zone maggiormente suscettive di sviluppo industriale, nel quadro di un piano generale di industrializzazione del Mezzogiorno.

Il sostenuto sviluppo dell'attività industriale che si intende realizzare nel Sud dovrebbe comportare, nel quinquennio 1965-69, una occupazione addizionale nell'industria dell'ordine di 300-350.000 unità: per sostenere la quale si richiederanno investimenti netti ammontanti approssimativamente a 400 miliardi l'anno, per un totale di circa 2.000 miliardi nel quinquennio. Non potendosi contare per i prossimi anni, come per quelli più recenti, sull'insediamento nel Sud di grandi imprese operanti nei settori di base — il quale dovrà essere però ugualmente favorito — l'obiettivo di occupazione sopra indicato andrà in larga parte conseguito attraverso l'insediamento di industrie di medie dimensioni, ad elevati livelli di efficienza tecnologica e d'intensità di capitale. Occorrerà, inoltre, curare che le nuove iniziative siano, nella misura massima consentita, di tipo « strategico » (capaci cioè di svolgere una efficace azione propulsiva con riferimento soprattutto alla industria meccanica o chimica, o che consentano di conseguire una migliore integrazione del sistema produttivo).

Il conseguimento di tali obiettivi avrà come presupposto, oltre alla realizzazione di infrastrutture e di attrezzature specifiche nelle zone di accelerata industrializzazione, una serie di interventi per la promozione delle iniziative imprenditoriali, consistenti principalmente: nella intensificazione, attraverso appositi istituti di finanziamento, della partecipazione al capitale di rischio delle imprese meridionali; nella formazione del personale e nell'assistenza tecnica agli imprenditori; nella promozione delle iniziative a livello locale, previo riordino dei Consorzi di sviluppo industriale; nell'orientamento dell'ubicazione delle grandi imprese, specie mediante misure di disincentivazione alla localizzazione nel Nord, e l'eventuale finalizzata realizzazione di infrastrutture nel Sud; nel diretto intervento nel Sud dell'impresa pubblica.

In particolare, l'intervento dell'impresa pubblica nel Mezzogiorno andrà notevolmente rafforzato, col riservare al Sud (ed alle aree più depresse del Centrale e Nord-Orientale) la totalità degli investimenti di nuove imprese a localizzazione libera, non vincolata cioè da ragioni tecniche, specie per ciò che riguarda nuove imprese manifatturiere di medie dimensioni. Si palesa, al riguardo, opportuna una riorganizzazione del sistema delle partecipazioni statali — sia in ordine alla acquisizione delle tecniche proprie di nuovi campi d'attività, sia al reperimento dei quadri direttivi e tecnici richiesti dal moltiplicarsi delle iniziative — onde adeguarle ai nuovi compiti che si prospettano.

Un ruolo preminente nella politica di promozione dello sviluppo industriale del Sud, spetterà, come per il passato, alla incentivazione delle iniziative imprenditoriali. La generale ristrutturazione del sistema di incentivi, in relazione anche alla creazione del sopramenzionato Fondo nazionale di sviluppo, potrà permettere una manovra più coordinata ed efficace di questo importante strumento di politica economica, specie ai fini delle localizzazioni dell'industria nel Sud.

Occorrerà, in proposito, realizzare un sistema di incentivi non inteso a favorire soprattutto l' immobilizzo di capitale, ma ad incoraggiare anche l'impiego di ma-

nodopera. Si prospetta quindi, principalmente, l'introduzione di un nuovo incentivo consistente nel parziale rimborso da parte dello Stato degli oneri sociali e previdenziali versati dagli imprenditori, eventualmente stabilendo la decrescenza nel tempo di tale incentivo, al fine di stimolare il progresso tecnologico. Andranno inoltre riveduti i criteri relativi ai contributi ed alle sovvenzioni a fondo perduto, nei limiti dei maggiori oneri realmente sopportati nella realizzazione dei nuovi impianti, o nei limiti posti dalla necessità di compensare parzialmente i maggiori oneri derivanti allo Stato dalla introduzione dell'incentivo consistente nel parziale rimborso degli oneri sociali. La introduzione di altre nuove forme di incentivazione dovrà accompagnarsi ad un generale riordino degli incentivi vigenti, al fine soprattutto di conseguire una semplificazione del sistema.

Per quanto concerne la politica di sviluppo dell'agricoltura, essa si svolgerà secondo due indirizzi principali: prosecuzione del programma relativo ai complessi irrigui, e interventi di sistemazione montana, di conservazione del suolo e di forestazione. L'intervento in questo settore, che dovrà articolarsi sulla base dei piani zonali, dovrà proporsi fondamentalmente un profondo rinnovamento delle strutture produttive, specie per ciò che concerne la ricomposizione della maglia fondiaria ed aziendale e la diffusione delle gestioni associate.

La valorizzazione turistica del Mezzogiorno, finora contrastata da una molteplicità di fattori, dovrà costituire una componente essenziale dello sviluppo dell'economia meridionale nei prossimi anni: essa sarà favorita dal migliorato sistema di comunicazioni col resto del Paese e con l'estero, dallo sviluppo del reddito pro-capite in Italia e nei Paesi tradizionalmente legati turisticamente all'Italia, nonchè dai fenomeni di saturazione della ricettività che già si vanno verificando in alcune località turistiche del Centro-Nord. Lo sviluppo del turismo, richiedendo strutture produttive ad alta intensità di lavoro, potendo fare ampio affidamento su iniziative locali non richiedenti in elevato grado specifiche capacità tecniche, e basandosi sulla disponibilità di risorse naturali largamente presenti nel Sud, s'inquadra armonicamente nella generale politica di sviluppo del Mezzogiorno. Il programma della Cassa per il prossimo quinquennio in questo settore s'imperniera su un'azione concentrata in determinate zone — comprensori di sviluppo turistico — con particolare riguardo alle zone di nuovo sviluppo turistico. Sulla base di un primo esame delle caratteristiche delle singole zone, nei prossimi anni il programma dovrebbe interessare circa dieci comprensori: nei quali, sulla base di specifici piani, verranno realizzate opere infrastrutturali (con particolare riguardo ai completamenti, ai collegamenti ed alle integrazioni delle opere già esistenti), ed incentivate le infrastrutture ricettive, specifiche e complementari.

Nel settore delle infrastrutture generali, l'intervento si proporrà essenzialmente di rimuovere le sussistenti strozzature allo sviluppo, specie attraverso il completamento delle infrastrutture già esistenti, e di realizzare le opere di base che dovranno svolgere il ruolo fondamentale di propulsione dello sviluppo globale dello intero territorio meridionale. L'intervento riguarderà principalmente gli acquedotti (sia a servizio delle esigenze civili, che di quelle produttive), e la viabilità; quest'ultima sarà oggetto d'intervento specie per quel concerne la viabilità a scorrimento veloce anche se l'intervento — specie in alcuni centri di accelerato sviluppo — interesserà pure la viabilità minore. Particolare importanza avrà, inoltre, la realizzazione, da parte dell'Amministrazione ordinaria, degli assi stradali Salerno-Reggio Calabria, Napoli-Canosa-Bari, Bologna-Pescara-Canosa, nonchè il potenziamento dell'intero sistema portuale meridionale.

## L'Italia Centrale e Nord-Orientale

2) La grande area dell'Italia Centrale e Nord-Orientale è caratterizzata da una prospettiva di sostanziale equilibrio tra domanda ed offerta di lavoro. La struttura agricola, benchè notevolmente diversificata, presenta diffusamente l'esigenza di una riorganizzazione degli ordinamenti fondiari, nonchè dei rapporti tra proprietà, impresa e manodopera; essa andrebbe inoltre integrata dall'apprestamento di strutture di mercato in grado di sostenere lo sviluppo produttivo. L'apparato industriale, territorialmente abbastanza diffuso (presente soprattutto a Bolzano, Trieste, Verona, Padova, Marghera, Ferrara, Massa Carrara, Livorno, Terni), mostra caratteri di transizione tra quelli di avanzata tecnologia e di elevate dimensioni aziendali del triangolo industriale settentrionale e quelli tuttora prevalenti nel Sud. In questa area è da prevedersi la costituzione di nuove zone di sviluppo industriale: in specie quelle di Trento-Rovereto, Rovigo-Polesine, La Spezia-Massa Carrara.

In questa area, si prospetta anche la necessità che la politica d'intervento si indirizzi soprattutto verso alcune zone di depressione economica: quella comprendente le provincie di Trento, Belluno ed Udine, e quella — molto più vasta — dell'Italia Centrale, che interessa le provincie delle Marche, dell'Umbria, ed alcune provincie toscane e laziali. In queste zone, l'intervento speciale potrà avvalersi della estensione, opportunamente graduata, di alcuni strumenti ed incentivi ora limitati al Mezzogiorno.

## L'Italia Nord-occidentale

3) Nell'Italia Nord-occidentale, tenendo conto delle nuove condizioni di mercato occorrerà stimolare un elevato tasso di sviluppo dell'apparato produttivo, in grado oltre che di soddisfare le esigenze di sviluppo dell'area considerata, anche di garantire quella consistente e stabile formazione di risorse necessaria all'attuazione di un meccanismo unitario di riequilibramento e di sviluppo dell'economia nazionale.

Tale sviluppo, tuttavia, non dovrebbe ottenersi al prezzo di un ulteriore addensamento delle attività economiche nelle aree più congestionate del triangolo o in nuovi poli di sviluppo industriale (le provincie di Milano, Torino e Genova hanno assorbito, nel decennio compreso tra i censimenti del 1951 e del 1961, l'83% dell'incremento demografico del triangolo ed il 44% dell'intero incremento demografico nazionale).

Considerato che i fenomeni di congestione di cui si parla tendono ad aggravarsi e che, come è stato calcolato, il trasferimento di popolazioni nelle città del Nord comporta costi per nuovi insediamenti produttivi e residenziali maggiori di quelli per la sistemazione di nuove industrie e nuove residenze nel Mezzogiorno, occorrerà predisporre specifiche misure intese a regolare il fenomeno.

Al riguardo, un ruolo fondamentale sarà svolto dalla ristrutturazione del sistema di incentivi: il quale dovrebbe contemplare l'eliminazione di ogni particolare misura di incentivazione alla localizzazione di nuove imprese nel triangolo; anche se, nella stessa area, particolare efficacia potranno esplicare al fine di soste-

nerne lo sviluppo economico alcune politiche da adottarsi a livello nazionale, come quelle intese a promuovere la riorganizzazione produttiva ed il progresso tecnologico delle imprese, tenuto conto della sempre più spinta concorrenza internazionale in cui le imprese stesse dovranno muoversi, nonché del prevedibile minore afflusso nell'area di forze di lavoro esterne.

Altri strumenti di grande importanza saranno costituiti dagli interventi nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, nel quadro della politica urbanistica: alla quale in particolare sarà affidata la funzione di favorire il decentramento delle attività economiche e degli investimenti residenziali, e di dare anche soluzione ai problemi di alcune « isole » di depressione tuttora esistenti nell' area. Sotto questo aspetto, anche sull'esempio di analoghe esperienze condotte in Francia ed in Inghilterra, parrebbe opportuno realizzare nelle zone di congestione il controllo sulle nuove localizzazioni, attraverso lo strumento della concessione delle licenze e la disincentivazione fiscale, previa approvazione dell' ordinamento territoriale regionale o comprensoriale; mentre per le vecchie localizzazioni sembra sufficiente il ricorso ad una più rigorosa applicazione dei regolamenti d'igiene. Tali procedure di controllo e di divieto andrebbero tuttavia opportunamente accompagnate con particolari forme di incentivazione ed attività di assistenza tecnica in ordine alla scelta di localizzazioni alternative. Per quanto riguarda l'intervento nel settore agricolo, esso dovrà, in sintesi, curare — piuttosto che la dotazione dei capitali d'impianto delle imprese o la ricomposizione della maglia fondiaria e aziendale — il miglioramento dell'allevamento zootecnico, tenuto conto delle recenti tendenze di mercato.

# L'agricoltura pianificata

**Impostare in termini moderni la programmazione nell'agricoltura con l'obiettivo di eliminare i divari di redditi che (a parte alcune zone) permangono rispetto ad altri settori significa cambiare il volto del nostro paese. Ma gli strumenti più nuovi che il progetto di programmazione prevede per questo settore — come gli enti di sviluppo e i piani zonali — resteranno inoperanti fino a quando non sarà decisamente colpito il potere della Federconsorzi**

L'obiettivo di fondo di una programmazione democratica dell'agricoltura è, per il nostro paese, quello di ridurre in misura sostanziale il divario dei redditi del settore agricolo rispetto a quelli di altri settori della produzione. Semplice ad enunciarsi, questo obiettivo richiede, in concreto, un deciso impegno politico, perché si tratta né più né meno che di cambiare il volto del nostro paese cancellando vaste zone di depressione economica e sociale, che poggiano appunto su un reddito agricolo insufficiente, frutto a sua volta di un'organizzazione spesso arcaica e comunque errata della produzione agricola.

Ma forse le difficoltà obiettive di un profondo rinnovamento della agricoltura italiana, per quanto gravi, devono essere considerate in certo senso secondarie davanti alle ben più dure resistenze del mondo politico. Queste resistenze ormai hanno un nome: Federconsorzi. Quando si vorrà impostare una politica nuova in questo settore e si vorranno introdurre anzitutto tecniche più moderne e rifornire dei mezzi tecnici necessari, a condizioni favorevoli, gli agricoltori, e ci si dovrà pertanto affidare zona per zona ad appositi enti di sviluppo, ci sarà sulla strada l'organizzazione bonomiana, decisa a prendere il controllo dei nuovi enti, nel modo e per i fini che sappiamo. Quando si vorrà poi sostituire all'attuale caotico sistema (che grava sul prodotto agricolo, nel suo tragitto dalla terra al consumo, un enorme ingiustificato balzello di sopraprofitti) una più razionale ed efficiente articolazione della trasformazione del prodotto e del suo commercio, sarà necessario anzitutto far saltare le strozzature parassitarie che assai spesso sono in mano della Federconsorzi. Quando si dovrà decidere di abbandonare, con la gradualità necessaria, il protezionismo agricolo ed in particolare quello granario (come impongono anche gli accordi della C.E.E.) ci saranno i settanta deputati bonomiani decisi a difendere fino all'ultimo i privilegi del loro grande elettore; e non sarà facile trovare un presidente del consiglio o un segretario della D.C. disposto a far senza o contro di loro. E ancora questo pesante ricatto funzionerà quando si dovrà decidere di orientare l'indirizzo delle colture agricole attraverso « piani zonali » elaborati democraticamente, cioè non sotto il controllo della Federconsorzi. Sempre la Federconsorzi sarà la diga, non già contro il comunismo, che ne ha certo tratto più vantaggi propagandistici che danni effettivi, ma contro ogni tentativo di razionalizzare in senso più moderno la nostra struttura agricola. Abbattere questa diga è l'obiettivo preliminare di ogni realistica politica di programmazione.

## Gli strumenti del piano

Per realizzare quel sostanziale avvicinamento dei redditi tra settore agricolo e settori extragricoli, che viene indicato come uno degli obiettivi primari della programmazione, il progetto di programma prevede che il valore aggiunto nel settore agricolo debba aumentare per il quinquennio 1965-69 al tasso annuo del 3 per cento. Poiché nel frattempo l'occupazione agricola dovrebbe diminuire di 800.000 unità passando dalle 5.150 mila attuali a 4.350 mila, il tasso di incremento annuo della produttività dovrebbe superare il 6,50 per cento, contro il 3,25 per cento previsto per i settori extragricoli.

Un incremento di tale entità, in una realtà agricola come quella italiana, è plausibile solo a due condizioni: di concentrare la maggior parte delle risorse nelle zone agricole maggiormente suscettibili di sviluppo produttivo — ciò che in Italia, almeno nella grande maggioranza dei casi, significa nelle zone a bassa acclività ed irrigabili —; di selezionare gli investimenti in modo da po-

ter favorire, volta per volta, secondo le condizioni ambientali e strutturali esistenti nelle diverse zone, quelle opere di bonifica, quelle forme imprenditive, quelle attrezzature aziendali ed interaziendali, quelle ristrutturazioni fondiarie e infine quegli indirizzi colturali, che venissero ritenuti idonei a fornire le basi di uno sviluppo ordinato e competitivo del processo produttivo.

Ma l'assolvimento di queste condizioni pone subito sul tappeto due grossi problemi. Come conciliare innanzi tutto la concentrazione degli interventi nelle zone ad alto potenziale di produzione con l'esigenza — sociale ed umana in primo luogo, ma anche economica — di non abbandonare a sé stesse quelle aree ancora così numerose e spesso densamente popolate, in cui le condizioni ambientali non consentono che tempi di sviluppo molto lenti ed esigua recettività di forze di lavoro e di capitali? In secondo luogo, come rendere compatibili con l'opzione per una forma di iniziativa differenziata e selettiva le tradizionali forme dell'intervento pubblico, dove al procedere per direzioni non coordinate delle varie attività (bonifiche, credito, orientamento della produzione, assistenza, ecc.) si è accompagnato fino a oggi un realizzarsi uniforme degli interventi attraverso una legislazione rigida e onnicomprensiva, incapace di piegarsi alle varie e mutevoli esigenze delle diverse realtà agricole? Nella capacità di risposta a questi due interrogativi va, in fondo, giudicata la validità della programmazione in agricoltura.

E' evidente che il raggiungimento degli aumenti di produttività fissati esclude di per sé stesso che possa essere considerata valida la strada seguita in passato, in cui la conciliazione tra esigenze produttive ed esigenze sociali veniva ricercata, da una parte, attraverso il protezionismo granario e, dall'altra, in una serie di interventi, particolarmente a favore delle piccole imprese, nei quali la finalità di sostenere a qualunque costo determinati livelli di reddito soverchiava quella di creare le condizioni per un efficiente sviluppo produttivo.

Nel rigetto di questa forma di intervento, di cui ancora il Piano verde risultava fortemente permeato, è da ravvisarsi una delle scelte fondamentali del tipo di politica programmata che si propone per il settore agricolo.

In base a tale scelta, gli interventi verranno razionalmente graduati secondo una scala di priorità che tenga conto non soltanto della diversa suscettività delle diverse zone, ma anche del loro grado di maturità in ordine al raggiungimento degli obiettivi prescelti. La presenza, ad esempio, in alcune zone di una radicata tradizione zootecnica e ortofrutticola — per citare due dei settori considerati « portanti » dal programma — rappresenterà motivo di priorità, allo stesso modo del grado di fertilità dei terreni o della presenza di risorse irrigue.

Del tutto diverse saranno le caratteristiche che la politica di intervento assumerà nelle zone più depresse. Da un lato, gli interventi legati allo sviluppo produttivo saranno diretti verso lo stabilimento di un equilibrio idrogeologico del suolo e di avvio verso forme di produzione estensiva. Per il loro stesso carattere quindi non potranno che avere carattere di gradualità. Contemporaneamente, dovrà provvedersi a che le condizioni di vita per le popolazioni che rimarranno in tali zone non risultino marcatamente inferiori a quelle delle zone più favorite, operando con forme di intervento che spesso dovranno esorbitare dalla sfera propriamente agricola: si tratterà di mettere a punto un'efficiente azione di assistenza volta soprattutto a diminuire i costi sociali degli spostamenti migratori, a creare meccanismi che agevolino lo smobilizzo fondiario, a mantenere e migliorare i servizi sociali indispensabili, a creare le premesse per lo sviluppo di nuove fonti di occupazione in altri settori.

Circa la seconda e più importante questione, la possibilità cioè di creare le condizioni per un intervento capace di svilupparsi contemporaneamente in diversi piani (dalla ristrutturazione fondiaria ai programmi di bonifica, dall'orientamento colturale alla creazione delle infrastrutture produttive, dall'assistenza tecnica ai problemi di mercato) con visione unitaria dei problemi da risolvere e, nello stesso tempo, capace di differenziarsi a seconda delle diverse situazioni localmente presentantisi, il programma prevede il ricorso ad uno strumento nuovo: il piano zonale. Esso permetterà che in ogni zona l'intervento pubblico ed il coordinamento delle attività degli operatori pubblici e privati, si articolino secondo le esigenze che volta per volta assumeranno carattere prioritario.

Il piano zonale fisserà perciò preventivamente le direttrici dell'intervento, i mezzi e le forme attraverso i quali s'intende attuarlo, e determinerà conseguentemente la natura e l'entità degli incentivi.

In questa prospettiva, i diversi piani zonali verranno variamente caratterizzati da quella tra le varie componenti — che, si ripete, dovranno essere in ogni caso unitariamente considerate — che a volta a volta rivestirà maggiore importanza: vi saranno così piani caratterizzati dalla componente infrastrutturale, da quella del riordino fondiario, dall'assistenza tecnica, dalla creazione di attrezzature di mercato.

Questa accresciuta possibilità di articolazioni degli interventi dovrà però trovare in loco l'organismo che ne curi la elaborazione e l'attuazione.

Per questa ragione, nel progetto di programma il piano zonale risulta strettamente legato agli Enti di sviluppo agricolo per i quali, proprio per poter far fronte alla complessa azione di sviluppo che i piani zonali indicheranno nelle varie zone, si richiede un adeguamento delle competenze, dei poteri e delle dotazioni finanziarie. Nella misura in cui la concentrazione degli interventi nelle aree di sviluppo e i nuovi criteri di differenziazione e selettività che essi assumeranno potranno effettivamente realizzarsi, la nuova politica programmata sarà o non sarà in grado di rispondere alle necessità dell'agricoltura italiana. Tutte le altre indicazioni che il programma fornisce sugli indirizzi produttivi da sospingere e su quelli da frenare, sulle possibilità di sviluppo della cooperazione e delle forme associate, sull'entità e sulla qualificazione della spesa pubblica, trovano un significato solo se viste nel contesto delle scelte fondamentali sopraindicate.

V'è un'ultima osservazione da aggiungere. Il piano zonale riporta in un certo senso « in basso » una serie di scelte che venivano precedentemente, in modo acritico e indeterminato, decise al vertice. Ciò apre per la prima volta immense possibilità di partecipazione effettiva del mondo contadino al processo di sviluppo dell'agricoltura italiana. Dipenderà dall'evolversi della situazione politica generale, certamente, ma anche dalla capacità delle forze contadine di sapersi inserire nelle forme e nei modi che dovranno essere autonomamente e originalmente creati, se tali possibilità verranno sfruttate oppure no, se, cioè, la programmazione della politica agraria potrà sostanziarsi di quel reale contenuto democratico in mancanza del quale ogni tentativo di ammodernamento e trasformazione è destinato a rivelarsi illusorio.

# Una politica dell'energia di tempo lungo

**L'Italia, per ciò che concerne la politica energetica, si trova nella posizione più sfavorevole rispetto agli altri paesi europei. Ridurre la dipendenza da fonti estere di approvvigionamento, dato il peso economico e l'insicurezza politica che questa situazione comporta, costituisce uno degli obiettivi centrali di una responsabile e lungimirante politica di programmazione**

La tradizionale scarsità di fonti energetiche interne sta ponendo l'Italia in una posizione di dipendenza dalle importazioni che non ha riscontro in alcuno dei paesi industrializzati. Quando, fra non molti anni, esse rappresentassero i quattro quinti del fabbisogno complessivo di fonti primarie per un valore dell'ordine di un migliaio di miliardi all'anno, il problema di coprire con le esportazioni della nostra industria di trasformazione la sola quota dell'energia per i consumi interni, acquisterebbe dimensioni non trascurabili (del resto, il processo di contrazione relativa delle disponibilità interne potrebbe non arrestarsi a quel livello). Ma la dipendenza dall'esterno non si misura solo in termini di pagamenti internazionali, bensì anche in termini di sicurezza dei rifornimenti e di autonomia economica e politica del paese.

E' appunto in relazione a questi aspetti che gioca la situazione esterna del settore, dominato oggi, e per lungo tempo ancora, da una fonte d'energia — il petrolio — le cui riserve ora note sono distribuite (all'infuori del Nord America e dell'Unione Sovietica) in paesi sottosviluppati politicamente instabili, mentre la produzione e il commercio internazionale sono in gran parte controllati da un ristretto gruppo di compagnie a interessi mondiali.

D'altra parte, il problema energetico dell'Italia non è definito soltanto dal valore assoluto delle sue componenti, ma anche dal valore che esse assumono relativamente ad altri paesi. Sotto questo profilo la posizione dell'Italia, tenuto conto anche dei fattori strutturali del suo sistema economico e sociale, è la più sfavorevole in Europa e potrebbe ulteriormente deteriorarsi a medio e lungo termine per mutamenti che intervenissero in altri paesi nel rapporto fra produzione interna ed importazioni. E' la situazione che potrebbe verificarsi nei paesi dell'Europa nord-occidentale se la ricerca petrolifera in terraferma e nella piattaforma continentale del Mare del Nord avesse risultati positivi maggiori di quelli già cospicui finora ottenuti. In Olanda le risorse di gas naturale già scoperte ammontano probabilmente a 2.000 miliardi di metri cubi; in Germania esse erano valutate, al 1° gennaio 1964, a 135 miliardi, superiori alle riserve complessive della Valle del Po, delle quali non è lontano l'esaurimento. E' dunque probabile che i paesi rivieraschi del Mare del Nord trovino negli idrocarburi un compenso alla graduale caduta assoluta e relativa della produzione di carbone, recuperando almeno in parte quella posizione di privilegio nel campo energetico che è stata la prima ragione del loro sviluppo industriale.

Questi accenni indicano la serietà del problema che sta di fronte all'Italia, per la quale le probabilità di coprire con fonti classiche prodotte all'interno una parte non marginale dei propri crescenti bisogni di energia, sono estremamente limitate. Risulta allora evidente la necessità di definire una politica organica dell'energia che tenga conto delle realtà interne ed esterne nel loro possibile sviluppo di lungo periodo, non adagiandosi nella situazione relativamente soddisfacente di oggi.

I lavori per la programmazione economica, anche se legati ad un orizzonte temporale limitato, offrono l'opportunità di affrontare la discussione del problema dell'energia nel tempo lungo, colmando una evidente lacuna della nostra politica economica. Non è sufficiente, come si diceva all'inizio, che la programmazione formuli quinquennio per quinquennio previsioni di consumo globali legate ad ipotesi di sviluppo del reddito, e ne deduca per ciascun settore energetico stime di fabbisogni di combustibili e di capitali, da inserire tal quali, data la presunzione di rigidità che deriva dalla essenzialità dei bisogni da soddisfare, nel programma economico generale.

L'esigenza è un'altra. E' di definire le linee di una politica che consenta di dare ai futuri bilanci energetici la struttura più adeguata alla situazione, agli obiettivi e alle risorse del paese, non quella struttura che risulti dal gioco delle forze economiche interne ed esterne appena corretto, e magari falsato, da interventi dello Stato frammentari ed incerti.

I lavori preparatori della programmazione tengono conto di questa esigenza fondamentale. Nella parte propriamente programmatica, relativa al quinquennio 1965-69, l'Ufficio del Programma ha dovuto limitarsi a previsioni e valutazioni per estrapolazione dei dati della situazione attuale. Ma esso ha ritenuto anche di presentare uno schema di ragionamento per una politica a lungo termine, considerando che i tempi di formazione di tale politica e i tempi tecnici della sua attuazione impongono di definirne le linee sin dall'inizio della programmazione, per poter cominciare, se mai, a tenerne conto nel secondo piano quinquennale. no si svolgono dalla constatazione della grave dipendenza dell'Italia dalle importazioni di fonti primarie e portano naturalmente a individuare nel basso costo del rifornimento e nell'aumento del margine di autonomia i due obiettivi di fondo cui deve tendere la politica dell'energia. Il problema è di renderli compatibili in concreto, poichè « non si può assumere come probabile una felice combinazione in cui al massimo di autonomia corrisponda il minimo costo », soprattutto se questo vien riferito non soltanto all'economia nazionale ma anche al singolo utilizzatore. I due obiettivi, pertanto, si condizionano reciprocamente, e spetta appunto alla politica dell'energia stabilire il loro proporzionamento.

Lo schema dell'Ufficio del Programma

mostra chiaramente di dar particolare rilevanza all'autonomia. Infatti, esso non prospetta come possibile linea di politica quella — che per scrupolo di completezza può pur essere avanzata — di affidarsi al mercato, nell'assunto che la concorrenza in atto assicuri il rifornimento più economico della fonte chiave del bilancio energetico, cioè del petrolio. E poichè, fuori di questa posizione di *laisser aller,* non si può far a meno di fondare una politica su delle ipotesi ragionate, esso assume *a)* che il gioco delle forze operanti nel mercato internazionale non garantisce necessariamente, a lungo termine, nè il costo più basso nè la stabilità del costo e, *b)* in particolare, che non si può contare su una indefinita continuazione del « mercato dei compratori » esistente da qualche anno, con prezzi cedenti grazie al supero dell'offerta di petrolio rispetto alla domanda.

Coerentemente, l'Ufficio del Programma delinea una politica che si può definire di *attiva organizzazione della concorrenza,* nella quale un maggior grado di autonomia ha valore non soltanto in sé, ma anche in riferimento alle condizioni di fornitura della quota dell'approvvigionamento che sfugge al controllo nazionale. Perciò lo schema prospetta: 1) la continuazione della ricerca petrolifera nel territorio nazionale e l'intensificazione di quella all'estero da parte di imprese nazionali; 2) conseguentemente, la diversificazione delle provenienze del petrolio; 3) la diversificazione per fonti del bilancio energetico, allo scopo di ridurre sia la dipendenza dalle importazioni sia la dipendenza dal petrolio.

Il criterio base di tale diversificazione è di poter trarre vantaggio, ai fini della concorrenza, dalla diversità di interessi tra fornitori di fonti diverse. Perciò, lo schema ammette la possibilità di un maggiore ricorso futuro al carbone negli impieghi tecnici, considerando specialmente la prevista stabilità a lungo termine del prezzo all'esportazione del carbone americano e la stabilità dei noli conseguibile con l'attuazione di un programma di importazioni di lunga durata.

Ma soprattutto, lo schema propende per un programma di sviluppo dell'energia nucleare tale da attribuire ad essa un peso decisivo nella copertura dei bisogni aggiuntivi di elettricità nel terzo quinquennio del piano. Questa tesi comporta la concentrazione dello sforzo preparatorio scientifico e tecnico nel primo quinquennio e un programma di costruzione di centrali adeguato ai bisogni a partire dal secondo. Di fronte al problema della competitività dell'energia elettronucleare con quella prodotta da centrali convenzionali, lo schema si pronuncia più a favore del raggiungimento di una maggiore autonomia energetica che della ricerca di un ottimo tecnologico ed economico che sacrificherebbe quell'obiettivo: una più lunga attesa « rischierebbe di determinare nello sviluppo dell'industria nucleare nazionale un ritardo foriero di nuove dipendenze dall'estero, più grave della rinuncia ad inseguire un obiettivo di economicità su un orizzonte che continuerà a spostarsi per un tempo lungo e non definibile ».

Per quanto riguarda il gas naturale, si indicano le ragioni per le quali questo combustibile dovrebbe continuare ad avere un posto non marginale nei consumi italiani, anche quando le riserve interne, in particolare quelle della Valle del Po, fossero esaurite. La possibilità di importazione di gas naturale, allo stato gassoso mediante condotte o allo stato liquido mediante navi metaniere, è però subordinata al livello del prezzo di vendita, che determinerà il quantitativo importabile e quindi i setori di consumo ai quali potrà essere distribuito. Se tale prezzo fosse almeno uguale a quello dell'olio combustibile, il gas importato risulterebbe vantaggioso anche negli usi termici generici e i quantitativi potrebbero essere ingenti, dell'ordine di 10 miliardi di metri cubi all'anno, e più; se invece il prezzo dovesse essere più elevato di quello determinato dall'equivalenza calorifica con l'olio combustibile, il gas naturale potrebbe essere destinato solo ad impieghi preferenziali e per quantità più modeste. Considerate la rigidità dell'approvvigionamento di questo combustibile, la irreversibilità della decisione adottata, le incertezze ancora esistenti circa il mezzo di trasporto più economico e il prezzo all'origine delle diverse provenienze possibili, lo schema dell'Ufficio del Piano fa presente l'opportunità che la decisione di importare gas naturale, soprattutto in forti quantitativi, non venga presa prima che si siano precisate le alternative tecniche ed economiche.

Il perseguimento degli obiettivi principali della politica energetica deve attuarsi entro un sistema normativo e amministrativo che abbracci tutte le fasi e tutti i rami dell'industria dell'energia: il rifornimento del paese, la trasformazione e la distribuzione all'interno.

La prima esigenza che deriva dalla adozione di una politica organica nell'ambito della programmazione, è quella di adeguare ad essa l'azione dello Stato come potere politico-amministrativo. Al riguardo, lo schema indica la necessità di un maggiore coordinamento fra le amministrazioni interessate e di un adattamento del vigente corpo di norme legislative (in particolare, revisione delle leggi petrolifere del 1933 e del 1957, della legge istitutiva dell'ENI, e di alcune norme fiscali; emanazione di leggi regolanti la costruzione e l'esercizio di oleodotti e gasdotti, e la ricerca petrolifera nella piattaforma continentale). In tal modo l'iniziativa pubblica e privata verrebbero inquadrate in maniera rispondente alle direttive generali.

Una esigenza analoga di coordinamento si presenta nel settore pubblico, che interessa la politica dell'energia per il peso che esso ha nella produzione di fonti primarie, nella trasformazione e distribuzione o semplicemente nel consumo. Lo schema sostiene, in particolare, la necessità che l'ENI completi la propria integrazione verticale con la produzione diretta di idrocarburi, al fine di rafforzare e di garantire la sua funzione di condizionatore del mercato petrolifero nazionale. A tale scopo nel programma relativo alle partecipazioni statali per i prossimi cinque anni è stata inclusa una previsione di spesa di 250 miliardi di lire per la ricerca, di cui 150 miliardi all'estero.

Confermata in tal modo la funzione dell'Ente pubblico come strumento imprescindibile della politica nazionale di autonomia e di basso costo dell'energia, lo schema prospetta l'opportunità di creare maggior spazio all'iniziativa privata nel campo della esplorazione e produzione di idrocarburi nel territorio nazionale, per non escludere alcuna possibilità di accrescere le disponibilità interne. A tal fine risponderebbero l'allentamento delle norme restrittive della legge 11 gennaio 1957, n. 6 sulla ricerca e la coltivazione degli idrocarburi, come pure la parziale e controllata apertura all'iniziativa privata della zona di esclusiva ENI nella Valle del Po, fatti salvi i diritti minerari e di trasporto del gas naturale appartenenti all'Ente pubblico. I criteri che hanno ispi-

*Si collabora a* l'astrolabio *esclusivamente per invito della direzione. Non si restituiscono gli articoli non richiesti.*

rato queste leggi appaiono sempre meno adeguati alle situazioni attuali e di domani.

Nella complessa strumentazione necessaria per far fronte al compito di assicurare il futuro rifornimento energetico del paese alle condizioni più vantaggiose, vanno riconosciute allo Stato possibilità di azione più ampie di quelle fino ad ora ammesse. E ciò non tanto sul piano industriale, nel quale l'intervento è già in atto, quanto sul piano della potestà politica, sia nell'ambito interno sia in quello internazionale. Lo Stato dispone di mezzi efficaci per influire sulla situazione del settore energetico quando « l'orientamento spontaneo del mercato — dice lo schema dell'Ufficio del Programma — risulti non conforme agli interessi nazionali » per il verificarsi di situazioni di fronte alle quali sia impossibile o insufficiente l'azione degli Enti pubblici, tanto per il rifornimento esterno di energia primaria, quanto per adeguare la struttura interna dell'industria alle direttive della politica dell'energia ed impedire gli sprechi della concorrenza oligopolistica, garantire la razionalità degli investimenti e l'impiego più produttivo delle disponibilità finanziarie e di lavoro.

# Una politica dei trasporti

**Il notevole aumento dei traffici nell'ultimo decennio ha messo a nudo le carenze di base nel settore dei trasporti. La distribuzione, inoltre, tra i vari rami di trasporto è avvenuta in modo incontrollato, sostanzialmente casuale. Il progetto di programma parte da una visione unitaria del problema sostenuta da un'analisi comparativa dei costi nei vari rami. E mentre si propone di eliminare le strozzature attuali, vuole anche indicare gli interventi futuri necessari per adeguare i trasporti ai prevedibili sviluppi dei traffici in una economia in crescita**

Soprattutto nell'ultimo decennio, la mobilità media delle persone e delle merci è aumentata sensibilmente. E tuttavia, il sistema dei trasporti, malgrado le carenze evidenti, è riuscito a fronteggiare la situazione. Oggi però le strozzature del sistema si sono ulteriormente aggravate, al punto da rendere impossibile la soddisfazione della domanda presente. L'eliminazione di tali strozzature è appunto l'oggetto degli studi preparatori del progetto di programma. Ma non è l'unico scopo di esso. Infatti il progetto di programma si propone anche di indicare gli interventi futuri necessari per adeguare i trasporti ai prevedibili sviluppi dei traffici.

Il sistema dei trasporti interni ha registrato uno sviluppo dei traffici, che è all'incirca raddoppiato nello scorso decennio, sia in termini di tonnellate-chilometro che di viaggiatori-chilometro. Più precisamente, sulle ferrovie il traffico di merci e di viaggiatori è aumentato a un saggio notevolmente inferiore a quello medio, mentre molto maggiore è stato lo sviluppo del traffico su strada nello stesso periodo.

Il traffico automobilistico privato ha avuto nel periodo una fortissima espansione, la quale è stata la componente principale delle modifiche intervenute nella distribuzione del traffico viaggiatori fra i vari sistemi di trasporti. Di qui la compressione delle percentuali di composizione delle ferrovie e dei trasporti pubblici locali. Anche nel settore della navigazione di cabotaggio si sono verificati notevoli incrementi, a causa soprattutto dello sviluppo del traffico degli idrocarburi liquidi; mentre il traffico idroviario, sviluppatosi anch'esso per l'aumento dei trasporti petroliferi, conserva un'incidenza assai bassa sul complesso dei trasporti interni.

La progressiva importanza, in termini di composizione percentuale, del traffico su strada è dovuta non solo all'aumento della motorizzazione, ma anche alle nuove situazioni che si determinano entro aree di recente sviluppo od in corso di sviluppo. Infatti una più efficiente organizzazione del territorio si traduce necessariamente nello sviluppo del traffico a raggio comprensoriale e regionale, all'interno e per il collegamento di bacini prima esclusi dal processo di sviluppo economico; e questo nuovo traffico contribuisce all'aumento in termini percentuali delle tonnellate-chilometro e dei passeggeri-chilometro che si svolgono su strada.

E' un aspetto positivo dello sviluppo della motorizzazione. Più incerti invece sono i vantaggi derivanti dal suo impiego su itinerari e su ordini di percorrenze che sono propri delle ferrovie. Inoltre, anche nel settore delle brevi percorrenze, vi sono alcune situazioni, in particolare nei grandi centri urbani, in cui lo sviluppo del traffico individuale pone problemi di costi e di congestione tali da indurre a dare la preferenza al mezzo collettivo.

## Autostrade e ferrovie

Riconosciuto dunque che il traffico su strada ordinaria è destinato a svilupparsi più rapidamente del traffico ferroviario, l'intervento deve tendere a favorire tale sviluppo al servizio di quelle direttrici e di quei bacini di traffico cui esso si adatta convenientemente; ed a controllarlo o quanto meno non incoraggiarlo lungo quelle direttrici e quegli ordini di percorrenza in cui, viceversa, esso presenta notevoli inconvenienti in termini di costi reali, di concorrenza ad altre infrastrutture esistenti, di congestione.

E' evidente quindi che non si tratta tanto di incidere sulla ripartizione del traffico totale tra i diversi sistemi di trasporto, quanto di favorire l'impiego dei sistemi più adatti e più convenienti nelle diverse situazioni, con una visione unitaria basata su un'analisi comparativa dei costi.

Altri problemi derivano soprattutto dal tipo di programmazione nazionale che si potrà adottare. La politica nazionale del territorio, caratterizzata da un'intensificazione dell'azione pubblica secondo precise direttrici, comporterà necessariamente l'adeguamento del trasporto alle nuove realtà economiche e territoriali (Va sottolineata la funzione propulsiva che una rete di moderne strade di scorrimento locale e regionale riveste per il Mezzogiorno). Sarà necessaria, tra l'altro, una maggiore specializzazione dei ser-

TABELLA 1

*Traffico merci (in milioni di tonnellate-chilometro)*

| Anno | Ferrovie | Idrovie | Cabotaggio | Autotrasp. | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| 1951 | 11.746 | 62 | 3.214 | 18.814 | 33.836 |
| 1957 | 14.100 | 137 | 5.364 | 34.365 | 53.966 |
| 1962 | 15.822 | 234 | 9.030 | 43.506 | 68.652 |

TABELLA 2

*Composizione del traffico merci (in %)*

| Anno | Ferrovie | Idrovie | Cabotaggio | Autotrasp. | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| 1951 | 34,7 | 0,2 | 9,5 | 55,6 | 100,0 |
| 1957 | 26,1 | 0,3 | 9,9 | 63,7 | 100,0 |
| 1962 | 23,1 | 0,3 | 13,2 | 63,4 | 100,0 |

TABELLA 3

*Traffico viaggiatori (in milioni di viaggiatori/km)*

| Anno | Moto-autov. privati | Serv. pubbl. urbani | Serv. pubbl. extraurbani | Ferrovie Stato | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| 1951 | 21.844 | 8.208 | 13.387 | 21.089 | 64.528 |
| 1957 | 46.918 | 12.814 | 18.030 | 24.835 | 102.676 |
| 1962 | 73.027 | 14.450 | 22.148 | 28.498 | 138.123 |

TABELLA 4

*Composizione del traffico viaggiatori (in %)*

| Anno | Moto-autov. privati | Serv. pubbl. urbani | Serv. pubbl. extraurbani | Ferrovie Stato | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| 1951 | 33,8 | 12,7 | 20,8 | 32,6 | 100,0 |
| 1957 | 45,7 | 12,4 | 17,6 | 24,3 | 100,0 |
| 1962 | 52,9 | 10,5 | 16,0 | 20,6 | 100,0 |

vizi nel quadro di una visione unitaria del sistema nazionale dei trasporti.

Nel decennio passato, lo sforzo maggiore si è concentrato nel settore delle autostrade, che ha assorbito una quota rilevante degli investimenti destinati alle infrastrutture del trasporto. Si tratta di infrastrutture orientate, secondo la politica autostradale adottata, al servizio e alla generazione di traffico stradale di lunga percorrenza, e lungo direttrici generalmente servite dalle principali linee ferroviarie. Nello stesso periodo, l'azione a favore delle strade ordinarie e dei trasporti locali, come dei porti marittimi, è stata affatto insufficiente al fabbisogno e allo sviluppo del traffico. Si è aggravata inoltre la situazione dell'Azienda ferroviaria, sia a causa dell'insufficienza degli investimenti, che del mancato aggiornamento dei criteri di gestione. Sul bilancio dell'azienda ferroviaria grava anche il peso di linee nettamente antieconomiche e un sistema tariffario per molti versi inadeguato.

D'altra parte la forte espansione degli autotrasporti ha condotto a sprechi altrettanto gravi. Gli autotrasporti di linea, in una concorrenza spesso disordinata, hanno sottratto traffico alla rotaia, operando anche al disotto dei limiti di economicità e sulla base di retribuzioni del lavoro molto inferiori a quelle dell'azienda ferroviaria. La crescita esplosiva della motorizzazione privata ha determinato seri inconvenienti e strozzature nel sistema stradale extraurbano e nel traffico urbano; quest'ultimo è ormai gravemente congestionato da una pressione largamente superiore alla capacità delle strutture urbane.

## Orientamenti di fondo

Lo stimolo potente che la motorizzazione privata ha dato allo sviluppo dell'industria automobilistica e i positivi effetti sulla dinamica del reddito nazionale non possono far passare in seconda linea gli squilibri causati nel sistema nazionale dei trasporti. Occorre evitare simili fenomeni di antieconomica destinazione delle risorse, i quali incidono sempre, a lungo andare, sull'espansione generale del sistema.

L'obiettivo fondamentale è di eliminare tali sprechi e di conseguire una più economica ripartizione delle risorse tra i vari modi di trasporto e nel settore nel suo complesso, sulla base principalmente dei seguenti criteri:

*a*) concentrare sulle Ferrovie dello Stato la domanda di traffico merci e passeggeri di lunga percorrenza (si tratta di concentrare gli sforzi sulla rete fondamentale F.S., specializzando il trasporto, particolarmente di merci, nelle lunghe percorrenze e abbandonando gradualmente i rami secchi che possono essere economicamente sostituiti con servizi di autolinee; migliorando i servizi terminali e coordinandoli con i servizi portuali e col sistema stradale; potenziando il materiale rotabile);

*b*) potenziare la viabilità ordinaria destinata al traffico su gomma, pubblico e privato, sulle brevi e medie percorrenze;

*c*) istituire gli enti pubblici di trasporto regionali e comprensoriali per il traffico passeggeri extraurbano di media e breve percorrenza, e coordinarlo con le ferrovie;

*d*) vincolare la concessione di fondi statali agli enti locali per spese di trasporto all'elaborazione e presentazione di piani di trasporto coordinati e razionali.

Naturalmente la possibilità di impostare ed attuare una corretta politica nel campo dei trasporti è legata all'efficienza dei mezzi d'intervento. In primo luogo va posto in evidenza il problema del risanamento dell'Azienda F. S. Esso potrà essere soddisfacentemente risolto nell'ambito di un assetto aziendale compiutamente rinnovato; a tale scopo risponderà l'articolazione dell'azienda in unità operative, ciascuna attiva e responsabile in uno specifico settore.

Un altro mezzo fondamentale d'intervento sarà l'istituzione degli enti pubblici di trasporto regionali e comprensoriali, a cui si è già accennato. A questo proposito va sottolineato che la soluzione dei gravi problemi di congestione dei traffici nelle città, potrà realizzarsi soltanto nel quadro di una legge urbanistica, che renda possibile la più ampia disponibilità pubblica dei suoli da pianificare e da attrezzare per i trasporti urbani e suburbani, per i parcheggi, per le autostazioni, per gli autoporti e per i grandi nodi di traffico.

### I trasporti marittimi

Passando al problema dei trasporti marittimi, dobbiamo registrare una situazione quanto mai critica. Nell'ultimo decennio il movimento delle merci, nei porti marittimi, si è triplicato: oggi si effettuano via mare il 90 per cento delle importazioni e il 60 per cento delle esportazioni nazionali. E' perciò necessario un intervento tempestivo nel settore portuale e a favore del potenziamento della flotta. E non solo per il prevedibile sviluppo del traffico futuro (per il 1970 si stima un traffico marittimo di oltre 200 milioni di tonnellate merci); ma anche per la necessità:

*a*) di rimuovere strozzature dannose allo sviluppo del sistema economico nazionale, e che determinano continui aumenti dei costi. Esse dipendono da gravi deficienze strutturali e funzionali del nostro sistema portuale; e cioè, per le prime: l'insufficienza dei bacini e delle banchine, la carenza di attrezzature meccaniche, l'insufficienza di collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra; per le seconde: l'eccessivo numero dei porti e l'antiquata legislazione vigente in materia, la scarsa organizzazione dei servizi e del lavoro portuale, l'insufficiente manutenzione;

*b*) di aumentare il livello di competitività con gli altri paesi europei;

*c*) di favorire lo sviluppo dei trasporti marittimi specializzati nel bacino mediterraneo.

In generale, l'intervento nel settore dei porti dovrà avere come obiettivi la specializzazione degli scali e la massima integrazione tra sistema portuale e sistemi di trasporto terrestri. Si dovrà tendere alla formazione di « regioni portuali » ammodernando i grandi porti esistenti, ma potenziando anche i porti dello sviluppo: cioè quegli scali regionali di particolare interesse per lo sviluppo del Mezzogiorno, la localizzazione industriale, il decentramento dei porti congestionati. Infine, appare strettamente connessa al programma dei porti la pronta attuazione di una politica di tutela delle coste e di conservazione del demanio marittimo.

### I trasporti aerei

Riguardo al ramo dei trasporti aerei, le previsioni sul traffico futuro denunciano strozzature potenziali tali da richiedere interventi con caratteri di urgenza, pena il dirottamento su aeroporti esteri. Si prevede infatti, per il 1969, un movimento di oltre 13 milioni di passeggeri e di 1,5 milioni di quintali di merci sugli scali nazionali. Tale sviluppo richiede un pronto adeguamento delle infrastrutture alle previste necessità del traffico, anche per il crescente notevole apporto positivo di esso alla bilancia dei pagamenti.

Tra i provvedimenti più urgenti, a cui si deve attribuire la massima importanza, al di là di scelte relative al potenziamento di altre attrezzature aeroportuali, figura l'adeguamento del controllo del traffico aereo alle esigenze della sicurezza; i mezzi più moderni di controllo e assistenza al volo assicurano una sicura condotta delle operazioni di volo e aumentano l'economicità del trasporto aereo.

Insieme alle misure da attuare a favore dei grandi scali nazionali, si propone di sviluppare un sistema di scali aerei regionali, con istituzione di nuove linee interne servite da aeroplani ed elicotteri, al fine di connettere zone industriali, commerciali e turistiche in via di sviluppo con i principali centri del nostro territorio.

# Il piano e la sicurezza sociale

**Gli squilibri attuali nel campo della sicurezza sociale costituiscono una grave remora allo sviluppo economico e sociale italiano. D'altronde la vecchia abitudine degli interventi frammentari non fa che aggravare la situazione. E' necessario perciò affrontare i diversi aspetti del settore nel loro complesso, con una chiara visione delle prospettive di fondo del sistema**

Il problema della sicurezza sociale ha una rilevanza notevolissima nei programmi relativi agli impieghi sociali del reddito. E non solo per l'entità dell'impegno economico ch'esso comporta, e per la vastità dei problemi investiti dal suo sviluppo. Ma anche per la sua grande importanza sul piano sociale e per la stretta connessione con gli obiettivi dello sviluppo economico. Il raggiungimento dell'*optimum* di salute, infatti, dev'essere un obiettivo contemporaneo a quello del miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini — che è il fine essenziale della programmazione economica.

La situazione attuale, in materia, è quanto mai caotica e, diremmo, allucinante nelle sue storture e incongruenze. La proliferazione assurda degli enti previdenziali e mutualistici, la carenza della rete ospedaliera, la grave confusione nei settori della produzione e della distribuzione dei farmaci, l'insufficienza del personale sanitario e ausiliario, l'inadeguatezza del sistema contributivo e del pensionamento nel settore previdenziale: sono questi gli effetti più appariscenti dell'assenza totale di direttive statali, capaci di regolare e indirizzare questi settori fondamentali della nostra società.

Lo squilibrio tra l'attuale situazione e le esigenze del processo di sviluppo economico e sociale italiano è giunto a un grado di esasperazione insostenibile. Ma, fino ad oggi, si è continuato sulla vecchia strada, rinviando le soluzioni di fondo e procedendo frammentariamente, a seconda delle pressioni esercitate da gruppi e categorie. Ora, il problema effettivo non è tanto di estendere questo o quel beneficio ad altri soggetti: occorre affrontare nel loro complesso le diverse situazioni di settore — sanità, previdenza, assistenza sociale —, con una chiara visione delle prospettive di fondo del sistema, e del contenuto degli interventi da attuare. Veniamo quindi a un'analisi particolare.

## La protezione sanitaria

La maniera tradizionale di affrontare i problemi della protezione sanitaria si è riflessa anche nel progetto di riforma della previdenza sociale elaborato dal CNEL. Si è tenuta cioè ancora distinta l'assicurazione sociale di malattia dalla sanità pubblica; e si è proposto, come soluzione più avanzata, l'unificazione degli enti attualmente esistenti in un solo istituto, dal quale peraltro lasciar fuori gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Diversa impostazione, invece, è stata data alla materia negli studi relativi al progetto di programma di sviluppo economico. Un'impostazione nuova e più consona alla sostanza dei problemi ed alle reali esigenze dei cittadini.

E' apparso chiaro che ai fini di una completa protezione sanitaria — articolata nella prevenzione, nella cura e nel recupero — non era più sostenibile, sul piano scientifico come sul piano tecnico, la distinzione tra sanità pubblica e previdenza di malattia, tra funzione curativa e funzione medico-sociale e preventiva. E' ormai acquisito infatti che l'intervento sanitario deve sforzarsi, in maniera unitaria, di ottenere un bilancio completo dello stato di salute dell'individuo e, insieme, di assicurare una diagnosi precoce ai fini di un trattamento più efficace e di minore durata.

Sono questi d'altronde i principi ispiratori dell'art. 32 della Costituzione, che fa esplicito riferimento al diritto alla tutela della salute e non alla cura della malattia. Sul piano strutturale, l'accettazione di tali principi comporta: 1) la copertura totale della popolazione mediante un unico intervento sanitario; 2) l'assunzione dell'obbligo di tutela della salute da parte dello Stato direttamente, e non attraverso l'ente unico, tipico carrozzone burocratico, ma mediante l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale articolato nelle Regioni, Provincie e Comuni.

Ciò implica inequivocabilmente la scomparsa degli enti previdenziali e mutualistici come istituti erogatori di prestazioni sanitarie, le quali verrebbero assicurate dalla rete dei presidi sanitari, a diverso livello, gestiti direttamente dagli organi politico-amministrativi del Servizio. Questo deve trovare nel Ministero della Sanità lo strumento della pubblica amministrazione pienamente responsabile della direzione e del coordinamento di tutta la politica sanitaria del Paese.

L'inversione del senso di marcia della medicina, da curativa a preventiva — basata cioè su un concetto positivo di salute —, ha spinto giustamente a sottolineare l'importanza dei presidî sanitari di base; si è così individuato nell'*Unità Sanitaria Locale* lo strumento più adatto per realizzare sul piano operativo l'unità e globalità dell'intervento sanitario.

Di qui, una prima conseguenza: non si risolvono i problemi del potenziamento della rete di presidî sanitari aumentando la dotazione di posti letto ospedalieri, per raggiungere meccanicamente gli standards minimi indicati oltre dieci anni fa e genericamente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Certo, anche gli studi preparatori del progetto di programma prevedono un adeguato potenziamento della rete ospedaliera mediante la costruzione di ottantamila posti letto: ma l'impostazione data è ben diversa, e accoglie i più moderni e validi orientamenti della scienza medica e dell'organizzazione sanitaria.

La rete ospedaliera, infatti, è funzione non solo delle caratteristiche delle piramidi nosografica e demografica, ma anche del grado di efficienza della rete sanitaria di base: di quei presidî cioè a monte dell'ospedale che, con funzioni prevalentemente di tipo preventivo, consentiranno l'entrata in funzione delle strutture sanitarie in una fase più precoce di quella attuale, soddisfacendo nella maggioranza dei casi nel loro ambito esclusivo l'esigenza che si è manifestata. L'intervento ospedaliero perciò è destinato a subire una contrazione sul piano quantitativo; ma, insieme, dovrà essere messo in grado di fornire prestazioni di più alto livello, e di proiettare la sua azione al di fuori della cerchia degli interventi tradizionali.

## La ricerca scientifica

Particolare considerazione spetta al settore della produzione e della distribuzione dei farmaci. Dal superamento delle sue contraddizioni, infatti, dipende lo sviluppo ulteriore di questo ramo della nostra produzione industriale e, contemporaneamente, l'equilibrio finanziario del sistema sanitario. La prestazione farmaceutica risulta al primo posto tra le prestazioni sanitarie degli enti previdenziali, pur non essendo la più importante riguardo all'esigenza di tutela della salute; ed assorbe quasi il 40 per cento delle spese per prestazioni.

I problemi del settore sono molteplici e complessi, e interessano diversi aspetti della produzione e della distribuzione: dalla ricerca scientifica alla tutela delle invenzioni; dai prezzi alla disciplina della pubblicità; dal controllo della produzione allo sviluppo di una rete di distribuzione (e quindi al superamento degli ordinamenti feudali vigenti sulla trasmissibilità in via ereditaria di un pubblico servizio).

Il problema fondamentale appare quello della ricerca scientifica. Occorre premettere che essa potrà essere solo « orientata »; la precisazione degli obiettivi inoltre non può essere fatta soltanto sulla base del calcolo economico e della prospettiva del profitto; ma deve derivare soprattutto dalla necessità di combattere e prevenire malattie che per la loro diffusione e pericolosità rivestono un elevato interesse sociale, provocano fra l'altro un peggioramento delle condizioni di lavoro e quindi si risolvono in una riduzione del reddito nazionale.

E' apparso necessario quindi prevedere l'organico sviluppo della ricerca pubblica a livello degli istituti universitari e ospedalieri; il coordinamento tra ricerca pubblica e ricerca privata; organici interventi pubblici nella ricerca privata sia per promuoverla che per incentivarla verso determinati obiettivi.

## Il brevetto dei medicinali

L'incentivo più idoneo è certamente la tutela giuridica delle invenzioni farmaceutiche, a patto che si concili con le esigenze di pubblico interesse. Il brevetto costituisce una necessità indilazionabile. Basti pensare alla sempre maggiore integrazione dell'industria farmaceutica con l'assistenza pubblica; alla situazione competitiva conseguente all'applicazione del trattato di Roma; al preoccupante ritmo di penetrazione del capitale straniero, che oggi controlla non meno del 65 per cento della produzione italiana di farmaci e di materie prime.

Per salvaguardare l'interesse pubblico — oltre alle esigenze dello sviluppo industriale — si prevede di limitare la tutela brevettuale ai soli procedimenti di fabbricazione, *portare a dieci anni* il periodo di godimento in esclusiva, introdurre l'istituto della licenza di pubblica utilità tutte le volte che la produzione del medicamento è insufficiente per qualità o quantità, il prezzo risulti troppo

elevato, o altre ragioni valide lo consiglino.

Contemporaneamente al brevetto dovrà essere elaborata una disciplina generale della produzione e della distribuzione dei medicamenti alla quale dovrà presiedere il Ministero della Sanità. Essa consentirà il controllo dell'officina e della produzione, e richiederà, per l'autorizzazione alla produzione, la dotazione per ogni prodotto della documentazione clinica e farmacologica, resa poi pubblica a cura dell'amministrazione sanitaria.

La fissazione dei prezzi dei prodotti, dovrebbe essere di competenza esclusiva del CIP, al quale dovessero essere riconosciuti ampi poteri ispettivi per il controllo dei costi di produzione e per una graduale valutazione delle diverse situazioni di mercato. Più difficile appare la individuazione dei criteri per la determinazione del prezzo equo che garantisca il produttore dai rischi dell'impetuoso processo scientifico, e il consumatore dalla spregiudicata commercializzazione. Il criterio da adottare dovrebbe essere quello dell'individuazione di una serie di principi regolatori del nuovo sistema, riguardanti le diverse voci che concorrono a formare il costo industriale; verrebbero esclusi gli oneri relativi alla propaganda e alla pubblicità, per le quali è prevista una particolare disciplina che dovrebbe far perdere all'Italia il primato delle più lussuose confezioni. Si avrebbe così una sensibile riduzione della spesa per la prestazione farmaceutica valutabile al 30 per cento, a cui va aggiunto il risparmio derivante dalla riduzione dei costi per l'assistenza farmaceutica diretta e per l'assistenza ospedaliera.

La spesa per la realizzazione del piano sanitario, secondo una prima valutazione, non dovrebbe superare, nel quinquennio, i cinquemila miliardi per la gestione delle Unità Sanitarie locali e per le prestazioni sanitarie. Sono escluse dal computo le spese per investimenti alle quali, come di norma, si dovrà provvedere con stanziamenti facenti parte dei capitoli di spesa delle diverse amministrazioni competenti.

Se si confronta questa valutazione con il monte attuale della spesa per i servizi erogati dagli enti mutualistici, dagli enti locali e direttamente dallo Stato attraverso i mille rivoli che divorano la spesa pubblica in questo settore (complessivamente circa 1.000 miliardi l'anno), si può definire la riforma del nostro sistema sanitario una tipica «riforma senza spese».

Gli studi preparatori del progetto di programma si occupano infine delle questioni relative al fabbisogno di personale sanitario ed ausiliario, attualmente un ostacolo fortissimo a ogni seria possibilità di riforma.

## Previdenza e assistenza

Riguardo al settore previdenziale i problemi più importanti sono quelli della riforma del sistema contributivo e della riforma del pensionamento.

Il primo investe le questioni di fondo del settore. La sua soluzione, infatti, permetterà di superare le difficoltà dell'unificazione del sistema contributivo, quale preludio alla generale fiscalizzazione degli oneri sociali; l'unificazione in un solo istituto che abbia il compito della gestione e dell'erogazione di tutte le prestazioni monetarie; la democratizzazione delle strutture con l'acquisizione delle responsabilità dell'amministrazione da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Il secondo problema — la riforma del pensionamento — è da tempo al centro del dibattito tra il governo e le organizzazioni sindacali. Esso è stato affrontato nella prospettiva di un sistema generale di pensionamento per tutti i cittadini, indipendentemente da ogni qualifica professionale ma solo in relazione alla esistenza del titolo giuridico obiettivo (invalidità, vecchiaia, superstiti), e interamente finanziato dallo Stato.

Si sono affrontate contemporaneamente le questioni particolari dei regimi professionali che costituiscono il fondamento del sistema generale di tutela dell'invalidità, della vecchiaia e dei superstiti. A questo proposito, e anche per avvicinare concretamente l'obiettivo della pensione-base per tutti i cittadini, si prevedono sostanziali riforme dell'attuale regime generale per i lavoratori dipendenti che portino a: 1) coordinare gli attuali regimi professionali al fine di uniformare le relative prestazioni e facilitare il loro successivo raggruppamento; 2) migliorare qualitativamente le prestazioni, soprattutto per rendere le pensioni di vecchiaia direttamente proporzionali all'anzianità assicurativa ed alla retribuzione, e le pensioni di invalidità direttamente proporzionali soltanto alla retribuzione. Le pensioni vigenti dovrebbero intanto essere rivalutate del 30 per cento, ed i minimi di pensione elevati a 20 mila lire.

L'adozione di queste riforme comporterebbe un onere complessivo nel quinquennio di 2.500 miliardi, che sarebbe coperto interamente dagli avanzi finanziari esistenti, senza dover ricorrere all'aumento delle attuali aliquote contributive.

Il risultato sarebbe di grande rilievo sul piano dell'efficienza delle prestazioni e avvierebbe a soluzione gli annosi problemi relativi al tipo di gestione delle riserve previdenziali ed alla politica degli investimenti, attuata dagli enti in maniera spesso non consona agli interessi degli assicurati.

Si tratta, in sostanza, di alcune fondamentali scelte politiche capaci di superare gli attuali squilibri e insufficienze, e di avviare, nell'ambito di una generale politica di sviluppo economico, la realizzazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale.

**LA PAROLA DEL POPOLO**

*Rivista di politica e cultura in lingua italiana fondata nel 1908*

**Direttore: EGIDIO CLEMENTE**

**Direttore per l'Italia: VINCENZO TERRANOVA**
**Responsabile della parte letteraria: NINO CARADONNA**
**Redazione: 627 West Lak Street. Chicago, Illinois**
**Redazione per l'Italia: Largo Liberotti 18, C.P. 15, Terni**

**Abbonamenti annuali per l'Italia: ordinario L. 2.000, sostenitore L. 5.000 sostenitore onorario L. 10.000. Un numero L. 300**

## *Lettera dall'America*

# Dopo il 3 novembre

DI MAX SALVADORI

LE ELEZIONI AMERICANE del 3 novembre sono state più complesse di quello che non possano apparire a chi le vede da lontano — sia per il numero e la qualità dei candidati eletti o bocciati, sia per la composizione dell'elettorato, sia per la molteplicità di preoccupazioni spesso contrastanti che gravano su molti cittadini. L'interesse degli stranieri era naturalmente concentrato sull'elezione presidenziale. (Accanto a questa occorrerebbe tener conto di quella parallela vice-presidenziale: non è da escludere che un giorno Humphrey, il compagno di lista di Johnson, faccia parlare di se non meno dei suoi predecessori, Johnson stesso e Nixon.) Complessivamente il voto presidenziale è stato inferiore al previsto ma mentre nel 1960 su quasi 70 milioni di voti lo scarto fra Kennedy e Nixon si riduceva ad una frazione dell'1%, Johnson ha ricevuto oltre 15 milioni di voti di più del suo avversario. Dal 1796 mai un candidato presidenziale aveva trionfato così completamente. Il sistema elettorale americano e la tradizione politica fanno sì che ogni movimento il quale voglia partecipare seriamente alla vita politica si immetta in una coalizione il cui unico limite è la possibilità di ottenere il 50% dei voti più 1. Solo una crisi profondamente sentita può provocare un grosso scarto fra le due coalizioni — oggi il partito Democratico e quello Repubblicano. Questa volta la crisi c'è stata: la massa del pubblico ha visto nel candidato Repubblicano non il moderato disposto al compromesso ma l'estremista intransigente: come tale Goldwater ha avuto sopra tutto il voto di estremisti di varie categorie, non ha avuto il voto di quanti — sia che si trovino a destra o a sinistra — gravitano verso il centro.

Da quando, in luglio, l'ala destra del partito Repubblicano aveva fatto trionfare la candidatura del proprio esponente, gli esperti prudenti non avevano azzardato profezie esplicite, anche se i sondaggi dell'opinione pubblica indicavano per i Democratici una maggioranza di 3 a 2. Tante cose potevano avvenire: dall'intensificarsi dell'agitazione razziale all'interno ad una crisi internazionale; e tante cose sono avvenute, dall'arresto per immoralità di un consigliere di Johnson pochi giorni prima delle elezioni, all'atomica cinese. Cambiamenti improvvisi di opinione pubblica erano possibili.

Una volta tanto i risultati dei sondaggi sono stati corretti. Il *backlash* sul quale Goldwater contava (il voto dei Democratici segregazionisti) ha funzionato poco, mentre il *frontlash* del quale Johnson aveva parlato scherzosamente (l'opposizione di Repubblicani a Goldwater) ha funzionato, anche se passivamente soltanto — con l'astensione. Il *backlash* ha dato a Goldwater la maggioranza nel *deep South,* i 5 Stati del sud dove il segregazionismo è più forte e dove è spesso impossibile per la minoranza di colore votare; non gliela ha data negli altri undici Stati del sud, come non gliela ha data negli Stati del nord e dell'ovest dove è numerosa la popolazione di colore e dove il segregazionismo aveva compiuto progressi durante questi ultimi anni. Pochi Repubblicani hanno votato per Johnson: milioni di Repubblicani si sono astenuti. Questo spiega sia che il voto presidenziale è stato inferiore al previsto, sia il fatto che Goldwater ha ottenuto circa 8 milioni di voti in meno che non ne avesse avuti Nixon quattro anni fa.

Goldwater aveva fatto assegnamento su quattro gruppi in particolare: la destra economicamente reazionaria e politicamente nazionalista che costituisce circa la metà del voto Repubblicano normale; la destra sovversiva composta degli aderenti e simpatizzanti di circa cinquecento associazioni grandi, piccole e minuscole; i Democratici segregazionisti sia del sud che del nord; quanti fra i proprietari e dirigenti degli undici milioni di imprese che costituiscono l'economia americana, e fra i professionisti, non sono né reazionari, né sovversivi, né segregazionisti ma votano tradizionalmente per il partito Repubblicano. Goldwater ha avuto i voti dei tre primi gruppi; non ha avuto quelli del quarto gruppo. *Big Business, small business* e *farmers* (dirigenti ed azionisti di grosse società, imprenditori medi e piccoli, agricoltori) non hanno votato per Goldwater. Questi non aveva fatto in luglio quello che Kennedy aveva fatto nel 1960. Scelto candidato presidenziale dalla maggioranza dei delegati al congresso del partito Democratico, Kennedy si era preoccupato immediatamente di conciliarsi gli avversari che aveva nel partito: Johnson, Humphrey, Stevenson, Symington. Sicuro del voto cattolico, ottenne anche il voto dei meridionali moderati e gradualisti (Johnson), dei radicali (Stevenson e Symington), e dei laburisti (Humprey). Scelto candidato e sicuro del voto di tutte le destre, Goldwater avrebbe potuto conciliarsi il centro e la sinistra del partito Repubblicano. Questo gli avrebbe dato anche una grossa percentuale del voto così detto indipendente e la possibilità di essere eletto Presidente.

Deliberatamente, preferì non farlo. Errore politico? Non credo. Goldwater è estraneo alla tradizione americana (anzi anglo-sassone) del compromesso. Come i più nella maggior parte del mondo è per l'intransigenza. Preferisce i pochi ma affiatati ai molti che se ne vanno ognuno per la propria strada.

Il 3 novembre ha avuto una batosta, più dura di quello che si aspettava. Ma può darsi — e l'ha fatto intendere — che se sorgono crisi gravi interne o esterne, se passa sulla nazione americana una di quelle ondate passionali in cui annega la ragione, se troppo numerosi diventano coloro che non sanno quale soluzione dare ai problemi, l'intransigenza gli serva nel 1968, o serva ad un suo successore nel 1972 o nel 1976. I paralleli non vanno presi troppo alla lettera ma è bene tener presente che Lenin, Hitler e De Gaulle non sono che tre fra i dirigenti politici di questo secolo i quali trionfarono perché furono intransigenti e seppero contentarsi per anni di vivere ai margini della vita politica. Vi è del fanatismo in Goldwater ed in quelli che collaborano con lui: in un regime libero o relativamente libero come è quello americano il fanatismo è sempre pericoloso.

Con quasi 42 milioni di voti (il 61% del totale) Johnson ha il diritto di sentirsi sicuro. Con tutta probabilità ha ricevuto più voti di quelli che Kennedy avrebbe ottenuto, così come è riuscito a far approvare da un Congresso recalcitrante leggi che Kennedy non sarebbe riuscito a far passare. Come Truman, e forse anche più di Truman, Johnson è un americano medio (e per questo gode, relativamente, di poche simpatie in ambienti intellettuali). Decine di milioni di americani vedono in lui la propria immagine. Quando parla (piuttosto male: non è un oratore) decine di milioni di americani sentono nella sua la propria voce. Le sue convinzioni sono le convinzioni della maggioranza: il sistema politico ed economico americano è preferibile a qualsiasi altro; l'individualismo non esclude la solidarietà fra gli individui; « pace, progresso e prosperità » sono i fini ai quali occorre mirare; e via di seguito. Negli Stati Uniti sono luoghi comuni, ripetuti da tutti; ma non tutti ci credono. Johnson dà l'impressione di crederci. Come era successo con Eisenhower, ispira fiducia ai più appunto perché è semplice. Se è furbo, e certamente lo è nel senso di saper manovrare abilmente gli elementi innumerevoli che costituiscono la vita politica americana, lo è come i più cercano di esserlo. I giochi machiavellici, complicati e raffinati, non sono per lui.

Come Kennedy, Johnson può essere descritto come un moderato progressista (ma a differenza di Kennedy, è totalmente laico e non deve al clero cattolico la sua base elettorale). Si può riassumere in poche parole quella che sarà con tutta probabilità — e se non intervengono complicazioni internazionali troppo gravi — la sua politica interna: consolidare lo stato di benessere, aumentando pensioni agli anziani e sussidi ai coltivatori, ai disoccupati ed a quanti restano indietro nella gara economica; sviluppare un sistema di assistenza medica gratuita; potenziare con fondi federali l'istruzione pubblica, e stimolare le ricerche scientifiche; agire programmaticamente e non dogmaticamente nel campo della legislazione economica e sociale, tenendo presenti quei fini ai quali i più fra gli americani credono sinceramente, che sono sanciti dalla dichiarazione di indipendenza e dalla costituzione, e che sono riassunti nella formula di Beccaria e di Bentham 'il maggior bene del maggior numero'.

I problemi interni americani sono oggetto di discussioni appassionate. Ma, eccettuato uno, sono forse nell'insieme meno gravi di quello che appaiono leggendo i giornali e ascoltando i critici. L'eccezione è il problema razziale. Non è, forse, ancora troppo tardi per impedire che nell'ambito degli Stati Uniti la minoranza di colore venga a costituire un giorno una nazione a sè, antagonista alla nazione bianca: questo è il fine al quale mirano i nazionalisti negri, ed a questo risultato, che sarebbe tragico per gli Stati Uniti, spingono i segregazionisti bianchi. La maggior parte dei negri colti, coloro che hanno come portavoce Wilkins e King, vogliono semplicemente essere americani come lo sono i bianchi. Sarà data loro la possibilità di diventarlo? In un sistema politico come quello americano dove è limitato il potere coercitivo dello stato e dove la coercizione, quando esiste (come è il caso per esempio negli Stati del *deep South*), è esercitata dal pubblico, le leggi non sono sempre sufficienti a trasformare una situazione. Anche se in misura che varia considerevolmente da località a località e da classe a classe, il segregazionismo è voluto dalla maggioranza dei bianchi. Anche dove è maggiore la tolleranza razziale, come nella Nuova Inghilterra e nell'Oregon, basta che una famiglia di colore si stabilisca in una strada perché a poco a poco se ne vadano le famiglie bianche; basta che aumenti il numero di bambini di colore in una scuola pubblica e a poco a poco i genitori bianchi ritirano i loro figlioli e li mandano a scuola altrove. Johnson ed Humphrey sentono profondamente questi problemi: faranno il possibile per raggiungere l'uguaglianza legale fra bianchi e non bianchi, e per eliminare la discriminazione negli impieghi pubblici, nelle scuole, nei mezzi di trasporto, nelle abitazioni costruite con sussidi federali. E poi? Gli integrazionisti bianchi fanno assegnamento sul miglioramento delle condizioni economiche della popolazione di colore (il divario fra tenore di vita dei bianchi e tenore di vita dei negri sta diminuendo abbastanza rapidamente) per eliminare il segregazionismo, ma niente indica ancora che i risultati corrisponderanno alle speranze. E allora?

A differenza di Kennedy il quale era il proprio ministro degli esteri, Johnson si interessa e si è sempre interessato principalmente alla politica interna. Ha adesso il vantaggio che le elezioni hanno indebolito quella coalizione di Repubblicani di destra intransigentemente ostili a qualsiasi riforma sociale e di Democratici meridionali intransigentemente segregazionisti che dal 1946 è stata, con poche eccezioni, l'elemento dominante nel Congresso, sopra tutto alla Camera dei rappresentanti. Nel

## Sottoscrizione per il movimento Gaetano Salvemini

*Quinto elenco*

| | | |
|---|---|---|
| **Totale 1°, 2°, 3°, 4° elenco . . . . .** | **L.** | **1.207.500** |
| **Rev. Frank B. Gigliotti, Lemon Grove . .** | **»** | **6.231** |
| **Giovanni Pugliese, Roma . . . . .** | **»** | **10.000** |
| **« Studens », Genova .** | **»** | **1.000** |
| **Giovanni Sforza, Montignoso . . .** | **»** | **10.000** |
| **Libero Marzetto, Padova** | **»** | **50.000** |

**Totale L. 1.284.731**

fare approvare durante i prossimi quattro anni una legislazione la quale, anche se prudentemente, consolida ed estende lo stato di benessere, Johnson avrà con tutta probabilità, minori difficoltà che non ne ebbe durante gli ultimi dodici mesi quando solo facendo compromessi e promettendo favori riuscì ad ottenere che il Congresso approvasse le leggi sugli aiuti allo estero, sulla riduzione delle imposte e sui diritti civili. E' dubbio però che le questioni di politica interna possano occupare a lungo il primo posto nelle attività del Presidente, dei suoi ministri e consiglieri, del Congresso: dal 1938 la priorità spetta alla politica estera; ci sono state delle pause, di solito di breve durata; è dubbio che vi possa essere ora un'altra pausa. Questa è almeno l'opinione generalmente diffusa; e di questo è già segno la decisione di inviare Humphrey in Europa prima della fine di novembre. Gli 8 o 9 milioni di cittadini i quali avrebbero votato per qualsiasi candidato Repubblicano che non fosse stato Goldwater, ed i quali o si astennero o votarono per Johnson, si preoccupavano più di politica estera che del liberismo infantile della destra Repubblicana o del segregazionismo della destra sovversiva. Per questi 8 o 9 milioni come per gli altri dei 42 milioni che hanno votato per Johnson, Goldwater significava semplicemente un passo verso la guerra. Dodici anni fa il *roll back* dullesiano (la 'liberazione' dell'Europa orientale e della Cina) aveva attirato milioni di voti: la posizione di Goldwater che nel 1964 era equivalente a quella di Dulles nel 1952, ha alienato milioni di voti. Si tratta di un fenomeno notevole e di notevole portata.

## Arginamento e dialogo

Desiderio di pace o paura di guerra (i due non sono necessariamente sinonimi) non sono però garanzia di pace. Vista da Washington, commentata alla televisione o dalla stampa, la situazione internazionale — contrariamente alle aspettative di questa estate — si è venuta intorbidando. Può darsi che si tratti di una valutazione erronea, ma il defenestramento di Kruscev è stato interpretato come un successo per il dinamismo maoista ed ha provocato notevole pessimismo. Pochi americani avevano creduto alla sincerità della politica sovietica di coesistenza; molti però avevano ritenuto che a Mosca come a Washington il timore di un conflitto nucleare eliminava la guerra come strumento di politica internazionale. A Mosca, ma non a Pechino: a parte l'opinione contraria di pochi intellettuali compagni di strada, era diffusa la convinzione che quello che separava la posizione maoista da quella krusceviana non era una interpretazione diversa del comunismo nei suoi elementi essenziali (centralismo democratico, collettivismo, monopolio intellettuale) ma una questione tattica — importante per tutti: rischiare o non rischiare una guerra? I krusceviani volevano ridurre i rischi, mentre i maoisti erano favorevoli a quello che dullesianamente era stato chiamato *brinkmanship*: l'arte di rasentare il più vicino possibile il pericolo di guerra. Kennedy aveva parlato di dialogo ma prudentemente aveva fatto intanto il possibile per rafforzare militarmente gli Stati Uniti ritenendo, con MacNamara, che la premessa ad una qualsiasi politica di coesistenza era la realizzazione da parte sovietica e cinese dell'impossibilità di ottenere una vittoria sugli Stati Uniti. Pur esplorando le possibilità di dialogo, la politica estera kennedyana continuava il *containment,* l'arginamento del comunismo adottato come principio fondamentale dal governo di Truman già nel 1947. Arginamento e dialoghi erano favoriti dal notevole sviluppo economico degli Stati Uniti durante questi ultimi anni che ha aumentato, a vantaggio degli Stati Uniti, la distanza che separa economicamente la massima potenza capitalistica dallo insieme dei paesi ad economia collettivista (in termini monetari, da meno di 200 miliardi di dollari nel 1954 si è passati a quasi 300 miliardi per l'anno in corso). La valutazione krusceviana della forza militare ed industriale degli Stati Uniti differiva profondamente da quella maoista: l'importante per gli americani è che Kruscev non è più al potere e che è venuto a mancare un freno sul quale contavano.

Come formula centrale, il *containment* resterà alla base della politica estera johnsoniana: arginare, cercare di evitare scontri diretti, rafforzarsi e allo stesso tempo dialogare su tutto ciò su cui è possibile un dialogo. Chi ha votato per Johnson non vuole una politica offensiva (che è quella che Goldwater suggeriva) ma preferisce la posizione difensiva e distensiva implicita nel *containment* quale era stato reinterpretato da Kennedy. Ma l'applicazione pratica di una politica di arginamento non è facile in un mondo sempre più balcanizzato in cui decolonizzazione, agitazione di classi e di popoli, ambizioni vecchie e nuove, aspirazioni utopistiche creano una situazione particolarmente favorevole al dinamismo sul quale insistono i maoisti. Ad incoraggiare il dinamismo c'è adesso anche un'atomica la cui portata psicologica supera di gran lunga la portata militare. In occasione dello scoppio dell'atomica cinese e della richiesta per un incontro al vertice, Ciu En-lai ha parlato di nuovo dei cinque principi che i dirigenti maoisti portano in giro da dieci anni: negli Stati Uniti, ricordando quello che è avvenuto in India e nel Laos, sapendo quello che sta avvenendo in una decina di stati asiatici ed africani, nessuno li prende più sul serio. Molti vorrebbero sganciarsi dal Vietnam del sud; ostacola il ricordo della guerra di Corea che è ancora presente nella mente di decine di milioni di americani: vi era stato nel 1949 lo sganciamento in Corea con il ritiro di truppe americane, e pochi mesi dopo aveva luogo l'invasione che portava ad una guerra durata tre anni. Molti vorrebbero aumentare gli aiuti ai paesi sottosviluppati e poi si domandano se veramente ne vale la pena. E' facile parlare di pace: è meno facile organizzare la pace... Solo i profeti possono sapere cosa avverrà in un avvenire vicino e lontano: quello che conviene raccomandare è di non ripetere l'errore di valutazione compiuto dai tedeschi nel 1916-1917 e dai giapponesi nel 1941, l'errore che Kruscev seppe evitare all'ultimo momento nel 1962. 42 milioni di americani hanno votato contro il dinamismo goldwateriano in politica estera: questo non vuol dire che abbiano votato per la resa a discrezione nei confronti del dinamismo maoista o altro.

**MAX SALVADORI**


# Quaderni piacentini

SOMMARIO DEL N. 17-18 — luglio-settembre 1964

*Bertolt Brecht*: Due poesie inedite — *Franco Fortini*: Mandato degli scrittori e limiti dell'antifascismo. Fine del mandato sociale — *Alberto Asor-Rosa*: La neoavanguardia italiana — *Giancarlo Majorino*: Famiglia — *Roberto Roversi*: Il futuro culturale — *Elio Vittorini*: Il programma de «Il Politecnico» — *Augusto Vegezzi*: Eros e Utopia (lettura di Marcuse) — *Paola Spazzali Forti*: Temi per una elaborazione teorica del colonialismo e della decolonizzazione — *Goffredo Fofi*: La mostra cinematografica di Venezia.

*Cronaca italiana — Il franco tiratore — Libri da leggere e da non leggere — Segnalazioni dalle riviste.*

*Redazione*: Piacenza, via Poggiali 41 - Una copia L. 250

Abbonamento a sei numeri L. 1.000

*Un'altra provincia del feudo bonomiano: l'I.N.I.P.A.*

# Si paga "alla romana"

DI ERNESTO ROSSI

Continuando il mio viaggio nel feudo dell'on. Bonomi, sono arrivato in una piccolissima provincia, di cui non credo si trovi traccia in alcuna guida turistica: l'I.N.I.P.A.

Nel 1953, la Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti e la Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, « tenuta presente la sempre maggiore importanza della istruzione professionale degli addetti all'agricoltura per il maggiore sviluppo del progresso agricolo — si legge nella « premessa » allo statuto dell' I.N.I.P.A. — e tenuta presente la opportunità che le iniziative in questo settore siano possibilmente coordinate e svolte da un unico Ente, in piena collaborazione con i Ministeri interessati, in relazione a quanto previsto dal R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1380, e dalla legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modifiche », costituirono l' Istituto Nazionale per la Istruzione Professionale Agricola.

## La «collaborazione» del pubblico col privato

La legge del 29 aprile 1949, a cui lo statuto fa riferimento, è la famigerata legge « in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati », che ha messo a disposizione delle Loro Eccellenze democristiane parecchie decine di miliardi con la giustificazione dei « corsi di addestramento » e dei « cantieri-scuola », senza arrecare alcun sollievo ai disoccupati ed al completo riparo da tutti gli occhi indiscreti.

Attratti dall' appetitoso profumo di questi miliardi, l' on. Bonomi e il rag. Mizzi accorsero fra i primi per assidersi al banchetto, e, « in piena collaborazione » con i funzionari del Ministero del lavoro e del Ministero dell'agricoltura, costituirono l' I.N.I.P.A., a cui assegnarono il falso scopo di « contribuire allo sviluppo della formazione professionale degli addetti all'agricoltura », con la istituzione di corsi di istruzione professionale, di addestramento, di specializzazione e di perfezionamento, e con l'organizzazione di cantieri di lavoro e di rimboschimento.

Dallo statuto dell' I.N.I.P.A. risulta che il suo presidente viene nominato personalmente dal presidente della Confederazione dei Coltivatori Diretti (cioè dall'on. Bonomi, che tiene tale carica fin dal 1945, anno in cui nacque tale confederazione) e che il suo consiglio direttivo è composto, oltre che dal presidente, da un vice-presidente e due consiglieri nominati dalla Coltivatori diretti, da un altro vice-presidente e da altri due consiglieri nominati dalla Federconsorzi. Fanno anche parte del medesimo consiglio un delegato dei Gruppi Giovanili della Coltivatori Diretti, una delegata dei Gruppi Donne Rurali della Coltivatori Diretti, e — quel che più importa mettere in rilievo — un rappresentante del Ministero dell' Agricoltura, uno del Ministero del Lavoro e uno del Ministero della pubblica istruzione.

Due sindaci effettivi ed uno supplente sono nominati dalla Coltivatori Diretti, mentre un sindaco effettivo ed un supplente è nominato dalla Federconsorzi.

L'art. 11 dello statuto dispone inoltre che, in ogni provincia, può essere costituito un comitato dell' I.N.I.P.A., composto — oltre che dai rappresentanti della Coltivatori Diretti e dei Consorzi Agrari — da tre pubblici funzionari: uno dell'Ispettorato Agrario Provinciale, uno dell'Ufficio Provinciale del Lavoro ed uno del Consiglio Provinciale per l' Istruzione Tecnica.

I nostri governanti e gli illustrissimi giuristi dei loro uffici legislativi e del Consiglio di Stato, allevati quasi tutti in pieno clima corporativo, non trovano niente da ridire contro tali forme di « collaborazione » degli organi pubblici con gli organi privati, e son sempre disposti a dare il crisma della legalità a questi mostriciattoli da museo degli orrori.

Secondo l' art. 13 dello statuto, le entrate dell' I.N.I.P.A. sono costituite dai « contributi dei ministeri interessati, erogati per speciali programmi di attività », e dai « contributi degli Enti fondatori »; ma queste seconde attività credo che, in pratica, non si siano mai viste: il flusso dei quattrini — come spiegherò fra poco — va dall' I.N.I.P.A. alla Coltivatori Diretti, e alla Federconsorzi; non viceversa.

Gli art. 15 e 16 stabiliscono che l' I.N.I.P.A. entrerà in liquidazione « per delibera concorde dei due Enti fondatori » e che lo statuto « potrà essere modificato solo per concorde deliberazione dei due Enti fondatori ».

La sede centrale dell' I.N.I.P.A. è in via XXIV Maggio, 43, nello stesso palazzo in cui ha la sede centrale la Confederazione dei Coltivatori Diretti, e presso l' I.N.I.P.A. sono distaccati circa 150 « tecnici » dalla Federconsorzi.

Più in famiglia di così...

## Tre circolari della Federconsorzi

Non son riuscito a reperire nessuna relazione sull'attività svolta finora dall'I.N.I.P.A., né alcun bilancio di questo istituto. Nonostante pompi quattrini nelle casse dello Stato, e nonostante che, al centro, facciano parte del suo organo direttivo tre funzionari ministeriali e alla periferia tre pubblici funzionari siano in ogni comitato provinciale, l' I.N.I.P.A. è una società privata, privatissima, in cui nessun estraneo al lavoro ha diritto di mettere il becco.

In conseguenza, io non so quanti quattrini l' I.N.I.P.A. ottiene dal Tesoro, né quante persone ha alle sue dipendenze, né quanti corsi di addestramento ha organizzato nell'ultimo decennio, né quanti cantieri di lavoro ha fatto finta di istituire per riscuotere i contributi statali. Da fonte che ritengo degna di fede mi è stato assicurato solo che quasi tutti i suoi impiegati fanno i galoppini agli ordini dell' on. Bonomi per preparare le elezioni politiche e amministrative, e il rinnovo delle cariche alla Federconsorzi, alla Coltivatori Diretti e alle Mutue Contadine.

Non sono per ora riuscito a procurarmi sull' I.N.I.P.A. altro che alcune circolari inviate dalla Federconsorzi ai Consorzi Agrari Provinciali e alcuni moduli (C.F.1.) riempiti dai Consorzi Agrari organizzatori dei « corsi di aggiornamento per giovani coltivatori ».

1. — La prima circolare, di cui possiedo copia, è del 6 novembre 1953 e porta la firma di Leonida Mizzi, direttore generale della Federconsorzi: essa comunica che « il comitato esecutivo di questa Federazione ha deliberato che, qualora un Consorzio Agrario, d'intesa con l' I.N.I.P.A., si faccia promotore di corsi di aggiornamento per giovani coltivatori, la Federazione concorrerà nelle spese di organizzazione e svolgimento del corso con una somma pari al 50% di quella che risulterà effettivamente spesa ».

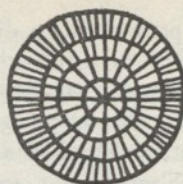
2. — La seconda circolare è del 18 dicembre 1952 ed è firmata, oltre che dal rag. Mizzi, anche dall'on. prof. Mario Vetrone, uomo di fiducia dell' on. Bonomi, presidente della I.N.I.P.A. e vicepresidente della Coltivatori Diretti: essa disponeva che ai frequentatori dei corsi dovevano essere distribuiti *gratis* quaderni, matite, volumetti di carattere agrario, inviati dalla sede centrale dell' I.N.I.P.A., « a somiglianza di quanto viene fatto per i corsi normali svolti per conto del Ministero del lavoro » (parole queste che dimostrano che Federconsorzi e Coltivatori Diretti, attraverso la istituzione di corsi fuori dell'organizzazione federconsortile, riescono ad ottenere anche altri contributi ministeriali). Dovevano, inoltre, essere distribuiti gratuitamente forbici, coltelli e cestini di lavoro, inviati pure dall' I.N.I.P.A., mentre sementi, concimi, insetticidi ed altri materiali sarebbero stati « forniti localmente dai Consorzi Agrari ». La spesa massima per lo svolgimento di ogni corso era prevista in 160.000 lire, di cui 80.000 per compensi agli insegnanti e agli istruttori pratici, 40.000 per materiale didattico e 40.000 per attrezzi vari da distribuire come premio ai migliori frequentatori.

## Il trucco delle spese a metà

3. — La terza circolare, del 22 dicembre 1959, porta la firma del capo dell' ufficio tecnico agrario della Federconsorzi, dott. Claudio Cozzani, e del direttore dell' I.N.I.P.A., dott. Gualtiero Taddeini: essa ci dà più precise informazioni sullo strano modo in cui viene divisa a metà la spesa dei corsi.

*a*) Il Consorzio Provinciale versa 80.000 lire per ogni corso al comitato provinciale dell' I.N.I.P.A., di cui 50.000 lire servono per il compenso al personale insegnante (compreso il rimborso « spese di trasporto ») e 30.000 lire servono per « materiale per esercitazione », « documentazione fotografica » e varie;

*b*) La Federconsorzi dice di versare alla sede centrale dell' I.N.I.P.A. altre 80.000 lire per ogni corso, di cui 15.000 sono inviate in contanti al comitato provinciale dell' I.N.I.P.A. per « spese direzione, segreteria e personale di servizio », 50.000 dovrebbero essere inviate in merci (libri, forbici, coltelli, cassette materiale vario, borse di lavoro per i corsi femminili), e 15.000 vengono trattenute dalla sede centrale dell' I.N.I.P.A. per « spese generali di organizzazione », di stampati, diplomi, ispezioni e varie.

Confrontando la terza con la seconda circolare si rileva che nella ripartizione delle 160.000 lire il compenso agli insegnanti è diminuito di 30.000 lire rispetto alla cifra stabilita nel 1953, mentre sono state aggiunte 30.000 lire per spese di amministrazione attribuite all' I.N.I.P.A. Il compenso di 80.000 lire previsto nel 1953 per gli insegnanti era già un compenso miserabile per corsi che durano 15-20 giorni e generalmente comprendono 50 lezioni teoriche e 25 lezioni pratiche; un compenso di sole 50.000 lire (comprensive anche delle spese di trasporto) non corrisponde neanche a un terzo del salario normalmente pagato ad uno spazzino. Basta questa osserva-


Vallecchi Editore Firenze

Mentre gli sguardi del mondo sono rivolti all'America, la Vallecchi offre un gruppo di libri per meglio comprendere la scienza, la cultura, il folklore, la storia degli Stati Uniti.

CASTELLANI - GIGANTE

**6 AGOSTO**

STORIA DELLA BOMBA ATOMICA

Una delle date più drammatiche nella storia dell'uomo

*Pagine 480, rilegato con 332 illustrazioni* L. 6.000

DONATELLA ZILIOTTO

**PELLE NERA**

Dall'Africa all'America: il lungo cammino di una civiltà

*Pagine 188, rilegato con 193 illustrazioni* L. 3.800

FERNANDA PIVANO

**AMERICA ROSSA E NERA**

Un ritratto anticonformista dei fatti essenziali della cultura americana da Melville ai « beat »

*Pagine 320* L. 2.500

MARIO FRANCINI

**I PRESIDENTI AMERICANI**

La Casa Bianca e i trentasei uomini che hanno fatto l'America

*Pagine 188* L. 800

zione per capire quale serietà possono avere le iniziative dell'I.N.I.P.A.

Il materiale didattico e quello per i premi, inviato direttamente da Roma, viene valutato dall'I.N.I.P.A. a suo arbitrio. In pratica la sede centrale dell'I.N.I.P.A. invia ai comitati provinciali pubblicazioni, coltelli, forbici, ecc., che ottiene gratuitamente per la propaganda della Montecatini, della Fiat e delle altre ditte fornitrici di prodotti utili all'agricoltura: spende, in questo, poche centinaia di lire e segna 50.000 lire per ogni corso.

La seconda cosa da rilevare è che l'I.N.I.P.A. carica su ogni conto 15.000 lire per pagare i suoi impiegati delle sedi provinciali che, come ho detto, non fanno quasi altro mestiere oltre quello di galoppini elettorali dell'on. Bonomi. Per ottenere che vengano inviate queste 15.000 lire i Consorzi Agrari devono presentare domande e preventivi di spese, riempire diversi moduli, inviare una relazione e spendere un bel po' di quattrini per la « documentazione fotografica. »

Io non sono riuscito a saper niente su questa « documentazione fotografica », ma penso debba servire all'I.N.I.P.A. per dare al Ministero la dimostrazione che i corsi sono stati veramente effettuati, al fine di ottenere il contributo statale sul fondo costituito dalla sopracitata legge 29 aprile 1949. Nella circolare e nei moduli, di cui ho parlato, non si fa alcun cenno a questi contributi: credo per dar ad intendere al colto pubblico ed all'inclita guarnigione che tutto quello che gli uffici periferici ricevono dal centro è da attribuire alla generosa liberalità dei due Enti fondatori dell'I.N.I.P.A.; ma il riferimento alla legge del '49 nella premessa dello statuto e la richiesta della documentazione fotografica mi fanno presumere che il contributo dello Stato debba corrispondere alla spesa che l'I.N.I.P.A. « documenta » di avere sostenuto per ogni corso. Se le cose stanno così, la Federconsorzi e la Coltivatori Diretti, attraverso l'Istituto per la Istruzione Professionale Agricola, riescono a fregare 60.000 lire circa per corso.

## Una proposta di interrogazione

Mi auguro si trovi un parlamentare che presenti al Ministero del lavoro (che gestisce il fondo per l'addestramento professionale costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti) una interrogazione per chiarire tutti i punti che rimangono ancora oscuri sulla attività dell'I.N.I.P.A. In particolare mi pare che si dovrebbe chiedere:

1) l'importo complessivo dei contributi assegnati, a qualsiasi titolo, dai diversi Ministeri all'I.N.I.P.A., sul sopraddetto fondo, durante l'ultimo decennio, distinguendo le somme corrisposte esercizio per esercizio ed in rapporto allo scopo per le quali sono state erogate;

2) l'importo dei contributi assegnati all'I.N.I.P.A. sul fondo stesso per ogni « corso di aggiornamento per giovani coltivatori », organizzati dai Consorzi Agrari e dall'I.N.I.P.A., quanti di questi corsi sono stati effettivamente svolti ogni anno ed in quali provincie.

Se verrà presentata, una interrogazione di questo genere andrà, molto facilmente, ad aggiungersi a tutte le altre già presentate in Parlamento sulla Federconsorzi e sulla Coltivatori Diretti, che sono rimaste finora senza risposta. Ma anche una mancata risposta a certe domande, per chi sa capire, può avere un significato.

**ERNESTO ROSSI**

# La legge urbanistica

In occasione del X Congresso nazionale di urbanistica, indetto dall'INU, abbiamo assistito, dal 23 al 25 ottobre, a un altro atto di quella commedia degli equivoci che si sta svolgendo intorno al tema della nuova legge urbanistica. Quanti ci trovavamo raccolti nella Sala dei Cinquecento, a Palazzo Vecchio, avevamo fra le mani o nella nostra cartella un progetto di legge urbanistica, del quale, nonostante la sua mancanza di ufficialità, nessuno dubitava che si trattasse di un progetto ministeriale. Di questo progetto, attribuito al Ministero dei Lavori Pubblici, tutti gli oratori hanno parlato, alla presenza dello stesso Ministro e di alti funzionari della sua Amministrazione. Il Ministro ha anch'egli parlato, accettando la discussione, così come era stata impostata, e ha ascoltato i discorsi altrui, senza apertamente assumersi la responsabilità del progetto, ma senza smentire che esso fosse stato compilato sotto i suoi auspici.

Dopo di che ci siamo sentiti dire da qualche parte, per esempio dalla *Voce repubblicana*, che l'INU ha peccato di eccessiva precipitazione e si è lasciato trarre in errore, ponendo in discussione, come progetto ministeriale, un progetto anonimo, di ignota paternità e provenienza. A dire la verità, era stato più abile l'ing. Salmoni, della Direzione del P.R.I., quando, parlando al Congresso, non aveva negato che il progetto provenisse dal Ministero dei Lavori Pubblici, ma aveva escluso che esso impegnasse la responsabilità collegiale del Governo, assicurando i congressisti che il problema doveva considerarsi ancora aperto: se ne poteva quindi discutere liberamente, senza trasformare il dibattito in una battaglia contro il centro-sinistra, e alla discussione egli portava il proprio contributo, associandosi alle critiche formulate contro il progetto. Era un modo elegante di buttare a mare il progetto e il Ministro dei Lavori Pubblici, facendo però uno sforzo per trarre il Governo da una posizione insostenibile. La *Voce repubblicana* ha voluto andar oltre, mettendo fuori causa anche il Ministro, ma, per farlo, ha dovuto affermare una cosa veramente troppo forte: che cioè la folla dei congressisti raccolta a Palazzo Vecchio, sviata forse dalle ombre che si aggirano fra quelle auguste mura, ha scambiato per un progetto ministeriale il solitario parto di un ignoto scribacchino.

Era comunque, a dispetto della verosimiglianza, una tavola di salvezza gettata a chi di quel progetto si era assunto una, più o meno ufficiale, responsabilità. Ma la tavola è stata respinta dal Ministro dei Lavori Pubblici, dal Governo, dal P.S.I., dall'*Avanti!*. Ci è stato infatti detto su tutti i toni che il progetto — e dal discorso appariva chiaro che si trattava di *quel* progetto — è stato riesaminato e approvato, non si sa se con o senza modificazioni rispetto alla formulazione originaria, e sarà presentato al Parlamento. Abbiamo anzi avuto il dispiacere di sentire dai socialisti e dall'*Avanti!* un discorso che eravamo abituati ad ascoltare da altre parti: e cioè che chi è contro il famoso progetto è comunista o amico dei comunisti. A questo siamo arrivati!

Del progetto parleremo diffusamente

in una prossima occasione. Ma volevamo intanto segnalare questo nuovo episodio di una delle più disgraziate vicende della nostra politica legislativa. Dopo avere visto sconfessare dal suo Governo e dal suo partito un Ministro che aveva presentato all'opinione pubblica un progetto considerato troppo avventuroso, eccoci di nuovo di fronte a un progetto che le stesse forze governative non sanno bene se sconfessare o fare proprio: rischiando in entrambi i casi una triste figura. Perché, se non è piacevole per un Governo e per un Ministro fare una ritirata su un progetto di legge che si è lasciato imprudentemente diventare di pubblico dominio, è anche più deplorevole che il dibattito si apra in Parlamento su un progetto quale quello di cui si è parlato a Firenze.

Un progetto che, riservandoci un motivato giudizio, è stato considerato dalla grande maggioranza dei congressisti infelice dal punto di vista della tecnica legislativa, insoddisfacente rispetto al fine che ci si propone di assicurare al paese un sano sviluppo urbanistico, gravemente lesivo della competenza attribuita alle regioni e delle autonomie comunali. Così che il problema urbanistico, come si è presentato a Firenze, non è stato quello del come fare una buona legge urbanistica, ma del come difendersi da un progetto che, anche in confronto alla situazione attuale, rappresenta un pericolo per il funzionamento delle nostre istituzioni, per lo sviluppo delle nostre città, per il costume del paese.

**LEOPOLDO PICCARDI**

# Nato per sbaglio

I TEMPI CAMBIANO Se, durante la prima guerra mondiale, una scrittrice « strappacuori », Bianca de Maj, intitolava « Madri dell'ombra » il suo romanzo sui trovatelli, nell'epoca dei satelliti Syncom una scrittrice spregiudicata e asciuttissima, Leda Muccini, intitola « Nato per sbaglio » (Longanesi, 1964) il suo racconto su un bambino illegittimo che nessuno voleva fuorché sua madre e che se ne andò molto presto, quasi avesse capito che non c'era posto per lui.

In mezzo a questi due libri che, a distanza di cinquant'anni, arrivano a conclusioni molto simili (e cioè che un figlio naturale è un bel guaio ma che è anche profondamente ingiusto che egli sconti colpe non sue) potrebbe trovar posto il saggio « Figli di nessuno » (ed. Comunità) della exdeputata socialdemocratica Bianca Bianchi, autrice di quel progetto di legge a favore dei nati fuori del matrimonio che, malgrado la sua saggezza e umanità, non riuscì ad essere approvato dal Parlamento.

« Nato per sbaglio » è una breve storia, che si svolge ai tempi dell'occupazione tedesca, in una cittadina di provincia. Una ragazza di sedici anni, Chiara, si scopre incinta del suo innamorato, un compagno d'infanzia che le vuole veramente bene e intende sposarla appena possibile. Ma il ragazzo, purtroppo, ha l'età del servizio militare e si nasconde per non collaborare con i tedeschi i quali un giorno lo pescano e lo spediscono in Germania. Chiara resta sola, con il suo dolore e il suo sconvolgente segreto. Che cosa deve fare? In famiglia ci sono due sorelle in età da marito che lo scandalo danneggerebbe e sua madre è una donna buona ma dura, severa, che vive separata da sua padre, per colpa di lui. Sui parenti del fidanzato non può contare. Per loro, una ragazza che aspetta un bambino è una poco di buono, la giudicherebbero male e non l'aiuterebbero. L'unica via che resta è quella di sbarazzarsi del figlio e infatti Chiarina lo tenta, aiutata da un'amica fedele. Ma è sana, forte, il tentativo non riesce.

Quando partorisce Jacopo, nella sordida casa di una vecchia levatrice, Chiara già sa che dovrà separarsi da lui, che dovrà mandarlo al brefotrofio. Non potrà neppure dargli il suo nome, perché nel piccolo centro dove vive questo equivarrebbe a far sapere quello che è successo.

La giovane madre si accorge che ama il suo bambino e che soffre. Lo ha allattato i primi giorni, lo ha tenuto nelle braccia, prima che glielo portassero via ed ora è sopraffatta dal sentimento della sua impotenza. Sa solo che deve pagare. E infatti, paga. Al brefotrofio Jacopo si ammala e muore. Di lui resta solo un numero, 329, e una piccola croce di legno, nel riquadro del cimitero dove è seppellito.

Una storia semplice, scritta nella lingua incerta e a volte sconnessa di chi non ha familiarità con la letteratura ma ha molte cose da dire. Attraverso il grezzo racconto, Jacopo diventa uno dei 47.000 illegittimi che nascevano in Italia in quegli anni, uno dei 30.000 all'incirca che nascono oggi e per cui non si è fatto nulla, si è cancellata solo la sigla di N.N. dai certificati anagrafici.

Certo, non esiste più la « ruota » e neppure i reparti delle « celate », negli ospedali. C'è perfino, ogni tanto, chi si offre di sposare una ragazza-madre, per dare un nome al figlio (e c'è anche chi di questo si scandalizza) ma non si può dire che si sia reso operante l'articolo 30 della Costituzione: « E' dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire, educare i figli anche se nati fuori del matrimonio. La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e morale compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima ».

Certo, non sono riforme facili. Il 6 gennaio 1903, l'on. Salandra, illustrando alla Camera il disegno di legge Zanardelli Cocco-Ortu sulla ricerca della paternità diceva: « la riforma turba interessi e tradizioni giuridiche ma sono interessi egoistici che non hanno ragione di prevalere contro le altre considerazioni morali e civili che la consigliano ». E' quanto si potrebbe ripetere oggi, se uno dei tanti progetti a favore degli illegittimi venisse in discussione in Parlamento.

L'ultimo disegno di legge in ordine di tempo è quello presentato in Senato dall'on. Sansone e dalla on. Giuliana Nenni il 28 gennaio del '61 e che segue i precedenti di Bianca Bianchi, di Maria Maddalena Rossi, di Maria Pia Dal Canton e di altri. Tutti puntano sulla più ampia ricerca della paternità e sul riconoscimento dei figli naturali da parte dei genitori, oltreché sulle provvidenze economiche necessarie per aiutare la madre che, da sola, si sobbarca al peso del figlio.

Anche l'istituto dell'adozione e dell'affiliazione viene raccomandato e si chiede la modifica di quelle norme restrittive che spesso scoraggiano le più generose intenzioni.

La necessità di tutti i bambini — legittimi o no — è quella di avere una famiglia. Occorre darne una anche ai « nati per sbaglio », senza che il loro rifugio debba essere — come per il piccolo Jacopo — un mucchietto di terra, un numero e una croce.

**ANNA GAROFALO**

# Diario politico

## *MM, o il cuore di Milano*

MILANO invita i sociologhi italiani a studiare il suo caso, così pateticamente ostentato da non costituire quasi più un problema.

Domenica 1° novembre è stata inaugurata la prima linea della metropolitana di Milano. Sono una dozzina di chilometri o poco più di sotterranea, che si percorrono a tappe di non più di 600 metri. I trenini della MM volano. Si va da piazza Lima a piazzale Lotto in 13 minuti; da Palestro a Cordusio in 5; da Loreto a Sesto, in 8. La spesa è stata altissima, ma se l'affluenza si mantenesse agli attuali livelli dei 120 mila biglietti al giorno (frodi permettendo) si ritiene che l'ammortamento potrebbe avvenire in pochi anni. Intanto entreranno in funzione altri rami e si spera così di vincere l'obbiezione degli esperti, che la città abbia già tanto camminato, in questi anni, da rendere il metrò (anzi « la metrò », come dicono i milanesi) invecchiato anzitempo, prima ancora di partire.

I milanesi comunque lo sanno, e non gli sfuggono altri inconvenienti, difetti, ritardi e rimproveri. Questo non toglie, tuttavia, che sia raro vedere un adattamento così totale, senza riserve, dell'istinto di una città a un nuovo strumento di vita quotidiana.

La sera del 1° novembre, verso mezzanotte eravamo alla stazione Lotto, e mancarono d'improvviso i biglietti ai baracchini di vendita del capolinea. A centinaia, staremmo per dire a migliaia, i milanesi si misero in coda, con una capacità così sorridente di attesa, con una mutua cordialità, una festosità così candida, che in quel momento avemmo la rivelazione di un sentimento del quale si parla così spesso, ma che è raro « vedere » con i propri occhi: l'amore di una popolazione per la propria città, o per qualche cosa che la rappresenti, che ne sia un elemento intrinseco. La metropolitana di Milano era Milano prima ancora di nascere, era già Milano quando la notte si scavava ininterrottamente lungo corso Buenos Ayres, questo brutto boulevard fra centro e periferia, e i negozianti della zona alzavano le braccia al cielo per le vendite interrotte. Non si sapeva ancora nulla, allora, del metrò, anzi, se ne parlava con antipatia; ma si capiva che sarebbe stato l'apparecchio più importante del movimento milanese, e che i milanesi se lo facevano a proprie spese e lo avrebbero, comunque, difeso.

Ora tutto questo può apparire molto ingenuo, come sono di solito le vanterie dei lombardi, e le loro piccole voglie di grandezza, Ma l'indomani di quel 1° novembre la metropolitana più cara del mondo era incorporata già nelle abitudini di una città, e incominciava — nata con i primi freddi — a darle il suo colore. Si scende là sotto, e il caldo delle carrozze crea all'improvviso un'intimità movimentata e visibile. Ma non è questo, esattamente, essere milanesi? Muoversi, in fretta, ma vedendosi tutti assieme e dandosi l'uno all'altro la sicurezza che viene da una ostentata, generale, affollata presenza. Muoversi in ore di punta ritrovandosi ogni giorno alle stesse stazioni e agli stessi momenti, come se di qui nascesse la sicurezza di essere vivi. Accompagnarsi nello stesso destino, verso le stesse mete. I milanesi mettono già tutto questo nel loro amore per la MM, la metropolitana. Hanno già smesso di brontolare per il prezzo, per il pigia pigia, per l'odore, per le mutate distanze da superare. In un giorno hanno assorbito e amato ciò che aspettavano da sempre e che da oggi li fa sentire anche più capaci di credere, come sanno fare loro soli, nel futuro.

**SERGIO ANGELI**


## MOVIMENTO GAETANO SALVEMINI

**Sabato 14 novembre alle ore 17 al Ridotto del Teatro Eliseo si terrà una "Tavola rotonda" sul tema:**

**IL "CASO IPPOLITO"**

**Parleranno: EDOARDO AMALDI, GIGI GHIROTTI, A. C. JEMOLO e UGO LA MALFA, presiederà FERRUCCIO PARRI.**